

Evaluación de la implementación del marco de gestión basada en resultados en la Organización Panamericana de la Salud

Volumen I Informe final

OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas

Evaluación de la implementación del marco de gestión basada en resultados en la Organización Panamericana de la Salud

Volumen I Informe final

Washington, D.C., 2024

OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas

*Evaluación de la implementación del marco de gestión basada en resultados en la Organización Panamericana de la Salud.
Volumen 1. Informe final*

ISBN: 978-92-75-32853-8 (PDF)
ISBN: 978-92-75-32854-5 (versión impresa)

© Organización Panamericana de la Salud, 2024

Algunos derechos reservados. Esta obra está disponible en virtud de la licencia Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales de Creative Commons ([CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)).



Con arreglo a las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra con fines no comerciales, siempre que se utilice la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons y se cite correctamente, como se indica más abajo. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) respalda una organización, producto o servicio específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la OPS.

Adaptaciones: si se hace una adaptación de la obra, debe añadirse, junto con la forma de cita propuesta, la siguiente nota de descargo: “Esta publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Las opiniones expresadas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente los criterios de la OPS”.

Traducciones: si se hace una traducción de la obra, debe añadirse, junto con la forma de cita propuesta, la siguiente nota de descargo: “La presente traducción no es obra de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La OPS no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción”.

Cita propuesta: Organización Panamericana de la Salud. Evaluación de la implementación del marco de gestión basada en resultados en la Organización Panamericana de la Salud. Volumen 1. Informe final. Washington, D.C.: OPS; 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.37774/9789275328538>.

Datos de catalogación: pueden consultarse en <http://iris.paho.org>.

Ventas, derechos y licencias: para adquirir publicaciones de la OPS, diríjase a sales@paho.org. Para presentar solicitudes de uso comercial y consultas sobre derechos y licencias, véase www.paho.org/es/publicaciones/permisos-licencias.

Materiales de terceros: si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, como cuadros, figuras o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. Recae exclusivamente sobre el usuario el riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros.

Notas de descargo generales: las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OPS, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la OPS los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

La OPS ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación. No obstante, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la OPS podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

Las opiniones expresadas en el presente informe son del equipo de evaluación externa y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La responsabilidad de las opiniones expresadas en el presente informe recae exclusivamente en los autores. La publicación de este documento y de las opiniones expresadas en él no implica el respaldo por parte de la OPS.

Índice

AGRADECIMIENTOS	vi
ABREVIACIONES.....	vii
RESUMEN.....	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Antecedentes del marco de gestión basada en resultados de la OPS.....	1
1.2. Descripción del marco de gestión basada en resultados de la OPS	3
2. FINALIDAD, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....	6
2.1 Finalidad y objetivos de la evaluación.....	6
2.2 Descripción general de la metodología.....	7
2.2.1 Recopilación de datos.....	7
2.2.2 Análisis de los datos.....	9
2.2.3 Informes y próximos pasos.....	10
2.3 Limitaciones.....	10
2.4 Presentación de los hallazgos.....	12
3. HALLAZGOS	14
3.1. Marco de gestión basada en resultados en la OPS.....	14
3.2. Planificación.....	17
3.3. Implementación, y seguimiento y evaluación del desempeño	24
3.4. Evaluación independiente y aprendizaje.....	31
3.5. Rendición de cuentas.....	33
3.6. Consideraciones transversales: capacidad, sostenibilidad y temas transversales.....	35
4. CONCLUSIONES	44
4.1. Visión general del estado del marco de gestión basada en resultados de la OPS	44
4.2. Planificación.....	50
4.3. Ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño	51
4.4. Evaluación independiente y aprendizaje.....	52
4.5. Rendición de cuentas.....	54

5. LECCIONES APRENDIDAS	56
6. RECOMENDACIONES.....	58
6.1 Marco conceptual de la gestión basada en resultados.....	58
6.2 Marcos de planificación, seguimiento y presentación de informes	59
6.3 Planificación estratégica	60
6.4 Ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño	61
6.5 Evaluación y aprendizaje.....	64
6.6 Otras áreas.....	67
7. HOJA DE RUTA PARA LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS EN LA OPS: UN ENFOQUE GRADUAL.....	68
7.1 El modelo de la DCI: marco de madurez.....	68
7.2 Enfoque gradual.....	69

Figuras

Figura 1.	Cronología de la gestión basada en resultados en la OPS	2
Figura 2.	Componentes de la gestión basada en resultados de la OPS	4
Figura 3.	Marco de gestión basada en resultados en la OPS: teoría del cambio desarrollada en colaboración con el Departamento de Planificación, Presupuesto y Evaluación	5
Figura 4.	Fondos del Plan Estratégico de la OPS 2020-2025 (por fuente)	29
Figura 5.	Principios e instrumentos de la gestión basada en resultados	36
Figura 6.	Gestión basada en resultados (por nivel de liderazgo)	37

Cuadros

Cuadro 1.	Distribución de entrevistas a informantes clave	8
Cuadro 2.	Limitaciones y medidas de mitigación	11
Cuadro 3.	Componentes de la gestión basada en resultados	13
Cuadro 4.	Cobertura de las Estrategias de Cooperación con los Países desde el 2010	21
Cuadro 5.	Asignaciones presupuestarias, por prioridad de los resultados intermedios	22
Cuadro 6.	Ingresos de la OPS (en millones de US\$)	22
Cuadro 7.	Aplicación de la gestión basada en resultados en la OPS: Principales puntos fuertes y puntos débiles o brechas, por elemento del marco conceptual de la gestión basada en resultados	45
Cuadro 8.	Indicadores para el sistema de varios niveles (ejemplos)	60
Cuadro 9.	Ejemplo de productos (“ <i>outputs</i> ”, los actuales “resultados inmediatos”)	62
Cuadro 10.	Recomendaciones por entidad responsable y por plazo	71

Agradecimientos

Este informe fue preparado por el equipo de evaluación externa integrado por Evan Green (jefe), Rodolfo Siles (jefe adjunto), Maria Donnat (experta principal en gestión basada en resultados), Nadia Pérez (experta e investigadora en gestión basada en resultados) y Robert Lahey (aseguramiento de la calidad).

El equipo agradece el asesoramiento recibido de Mary Lou Valdez, Directora Adjunta de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que solicitó la evaluación, así como de Roberto La Rovere, Gerente de Evaluación; Mariana Faria, Presidenta del Grupo de Referencia de Evaluación, y los demás miembros del Grupo. El equipo de evaluación agradece también el apoyo recibido del resto del personal de la Unidad de Evaluación de la OPS y del Departamento de Planificación, Presupuesto y Evaluación (PBE).

También agradecemos al personal de la OPS que nos brindó su tiempo y conocimientos por medio de entrevistas y la encuesta de evaluación. Además de comunicar generosamente sus perspectivas sobre la aplicación de la gestión basada en resultados en toda la OPS, el personal de las representaciones proporcionó un importante apoyo para identificar y contactar a las partes interesadas. Asimismo, queremos dar las gracias a los representantes de los Estados Miembros y a los asociados en la implementación, que amablemente aportaron información y perspectivas valiosas durante el proceso de recopilación de datos mediante su participación en las entrevistas y en la encuesta.

Abreviaciones

AMPES	Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación de la Región de las Américas
AMRO	Oficina Regional de la OMS para las Américas
ASSA2030	Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030
COVID-19	enfermedad por el coronavirus del 2019
DCI	Dependencia Común de Inspección
ECP	Estrategia de cooperación con los países
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSP u Oficina	Oficina Sanitaria Panamericana
P/S	Productos y servicios
PBE	Departamento de Planificación, Presupuesto y Evaluación
PGT	Programa General de Trabajo
PMA	Seguimiento y evaluación del desempeño
PMIS	Sistema de Información Gerencial de la Oficina Sanitaria Panamericana
PTB	Plan de Trabajo Bienal
SOP	Procedimiento normalizado de trabajo (por su sigla en inglés)
SPMS	Sistema de Seguimiento del Plan Estratégico de la OPS (por su sigla en inglés)

Resumen

En su calidad de órgano especializado en salud pública del sistema interamericano, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) está en el centro de los esfuerzos para combatir las enfermedades, responder a emergencias y desastres, y fortalecer los sistemas de salud locales y nacionales. A fin de poner de relieve esta labor y amplificar los resultados regionales en estas áreas, la OPS adoptó un enfoque de gestión basada en resultados en toda la Organización a partir del Plan Estratégico 2008-2012 y presentó su marco de gestión basada en resultados en el 2010.

Dados estos avances hacia una integración y un uso más amplios de este marco en sus ámbitos de trabajo, la OPS hizo una evaluación de sus esfuerzos en relación con la gestión basada en resultados con el fin de determinar sus logros y desafíos hasta la fecha, y de formular recomendaciones estratégicas útiles para avanzar de una manera más eficaz y eficiente en este camino.

Finalidad y objetivos

Este informe es el primero de su tipo. Es una evaluación integral y externa del marco de gestión basada en resultados de la OPS, que se comisionó con el fin de examinar la aplicación del marco, incluidos su funcionamiento, el valor añadido a la labor de la OPS y las buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como información detallada sobre las mejoras que podrían introducirse. En la evaluación se analizó el período desde enero del 2008 hasta diciembre del 2022, se incluyeron todos los niveles de las entidades de la OPS (de país, subregional y regional), y se cubrieron los cuatro componentes del marco de gestión basada en resultados: 1) planificación estratégica y operacional; 2) ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño; 3) evaluación independiente y aprendizaje, y 4) rendición de cuentas.

Los objetivos específicos de la evaluación fueron los siguientes:

- Objetivo 1: documentar los principales logros, las buenas prácticas, los factores facilitadores, los desafíos, las brechas, los obstáculos, las áreas que requieren mejoras y las lecciones aprendidas de la aplicación de la gestión basada en resultados.
- Objetivo 2: identificar los desafíos y las oportunidades para fomentar una cultura de resultados y aumentar la capacidad de mejorar la toma de decisiones en la OPS.
- Objetivo 3: elaborar recomendaciones prácticas para mejorar la aplicación y el uso de la gestión basada en resultados en los tres niveles de la OPS (de país, subregional y regional) y con los principales asociados.
- Objetivo 4: extraer lecciones aprendidas que puedan servir de base para el Plan Estratégico de la OPS 2026-2031.

Metodología

La evaluación fue diseñada de manera de facilitar la mejora de la aplicación y el uso de la gestión basada en resultados en la OPS y de proporcionar al mismo tiempo información útil para la planificación futura. Siguiendo un enfoque práctico y orientado al uso, el equipo externo de evaluación trabajó en estrecha colaboración con el personal de la OPS a fin de que el proceso fuese colaborativo e iterativo. Para recopilar datos, el equipo de evaluación examinó documentos e hizo 44 entrevistas con diversas partes interesadas clave, dos encuestas en línea dirigidas tanto al personal de la OPS como a representantes de los Estados Miembros (con alrededor de 900 participantes en total) y tres visitas de campo en Barbados y países del Caribe oriental, Colombia y Guatemala, durante las cuales conversó en persona con unas 50 partes interesadas adicionales. En total, participaron casi 1 000 personas durante los tres meses de recopilación de datos.

Los datos fueron triangulados y analizados de acuerdo con la matriz de evaluación y las buenas prácticas internacionales. A continuación, se presentan los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones correspondientes a los cuatro componentes de la gestión basada en resultados mencionados anteriormente.

Hallazgos principales

Marco de gestión basada en resultados de la OPS

1. La OPS ha creado un marco programático y de planificación que es pertinente, está orientado a la obtención de resultados y proporciona una base importante para la aplicación de la gestión basada en resultados.
2. El marco de gestión basada en resultados de la OPS no se basa lo suficiente en una teoría del cambio que articule los beneficios previstos del marco de gestión. Del mismo modo, el marco de seguimiento de resultados y de desempeño de la OPS no se basa de manera adecuada en una teoría integral del cambio que describa la forma en que los productos y servicios de la OPS contribuyen a la obtención de mejores resultados en materia de desarrollo.

Planificación

3. El marco programático y de planificación de la OPS presenta algunos puntos débiles que deben abordarse, tales como la falta de un enfoque estratégico en el Plan Estratégico y la rigidez en la planificación inducida por los presupuestos por programas.
4. Las estrategias de cooperación con los países (ECP) son, en principio, herramientas relevantes para garantizar que el trabajo a nivel de país concuerde con el Plan Estratégico. Sin embargo, en la práctica, como consecuencia del asincronismo de las ECP y el ciclo de planificación de la OPS, combinado con el alcance limitado de la ejecución de dichas ECP, no se ha podido aprovechar plenamente el potencial que ofrecen.

5. El marco presupuestario y el proceso del presupuesto por programas tienen por objeto vincular los diversos niveles de planificación. El proceso de priorización de Hanlon ha contribuido a la asignación eficiente del presupuesto por programas; sin embargo, en el marco de programación no se incluyen los recursos adicionales, lo cual dificulta la coordinación general y la eficiencia en el uso de los recursos.

6. Hay consonancia entre el marco de gestión basada en resultados de la OPS y de la OMS a nivel de planificación y estratégico. No obstante, se necesita una mayor armonización en la ejecución, en particular a nivel de país, para que el marco de gestión funcione con mayor eficacia y para que ambas organizaciones aumenten su eficiencia.

Implementación y seguimiento y evaluación del desempeño.

7. El proceso de seguimiento y evaluación del desempeño (PMA, por su sigla en inglés) de la OPS permite seguir de cerca la ejecución del plan de trabajo bienal y el reporte de los gastos presupuestarios en comparación con los resultados intermedios del Plan Estratégico. Asimismo, desempeña una importante función en relación con el seguimiento.

8. El enfoque centrado en la tasa de utilización del presupuesto en vez del desempeño, y los mecanismos de retroalimentación poco adecuados para la planificación estratégica, impiden que el proceso del PMA, así como el seguimiento y la presentación de informes en general, alcancen su pleno potencial.

9. No se ha prestado suficiente atención a la eficiencia de los procesos de seguimiento del marco de gestión basada en resultados.

10. Los proyectos financiados con contribuciones voluntarias no están integrados suficientemente en el marco de gestión y en los procesos de seguimiento y reporte de la OPS.

Evaluación independiente y aprendizaje

11. No se ha integrado suficientemente en la OPS el proceso de evaluación sistemática como herramienta importante del marco de gestión basada en resultados.

12. Es necesario profundizar y mejorar en toda la Organización los aspectos relativos al aprendizaje de una cultura de gestión basada en resultados.

Rendición de cuentas

13. El marco de rendición de cuentas y reporte de la OPS incluye dos tipos de informes para los Estados Miembros, pero no permite determinar de manera suficiente las contribuciones de la Oficina Sanitaria Panamericana (la Oficina u OSP) a los resultados del Plan Estratégico.

Consideraciones transversales: capacidad, sostenibilidad y temas transversales

- 14.** En toda la Organización hay distintos grados de comprensión de la gestión basada en resultados. Esto limita las oportunidades de crear una cultura de gestión basada en resultados y aumentar la eficacia de las operaciones de la OPS, especialmente a nivel subregional y de país. La falta de un programa de capacitación integral ha contribuido a estos grados de comprensión desigual.
- 15.** El marco de gestión basada en resultados de la OPS responde a las expectativas de la mayoría de los Estados Miembros.
- 16.** La capacidad limitada de algunos Estados Miembros les impide participar de manera significativa en los procesos relacionados con la gestión basada en resultados.
- 17.** La OPS ha anunciado su compromiso con la aplicación de la gestión basada en resultados. Sin embargo, en la práctica, la falta de recursos financieros y humanos suficientes dificultan la sostenibilidad de la aplicación de la gestión.
- 18.** Los temas transversales se han incluido en la mayoría de los instrumentos de planificación, como el Plan Estratégico y su teoría del cambio, y en la mayor parte de las ECP elaboradas recientemente. Sin embargo, no hay evidencia suficiente sobre la forma en que se han incorporado estos temas en otras actividades y procesos de gestión basada en resultados.

Conclusiones

La aplicación de un marco de gestión basada en resultados en la OPS ha sido un proceso a largo plazo con éxitos notables y desafíos considerables, tanto técnicos como institucionales. La evaluación confirmó lo siguiente:

- 1.** En relación con la planificación, los métodos de planificación estratégica de la OPS son sólidos e incluyen buenas prácticas de planificación. La falta de una teoría del cambio integral y explicativa dificulta la plena integración y aplicación de un marco de gestión basada en resultados.
- 2.** En relación con la ejecución, seguimiento del desempeño y evaluación, el diseño del proceso del PMA de la OPS es digno de mención y, el seguimiento del desempeño, en general, facilita la rastreabilidad y reporte de las tareas, junto con los gastos presupuestarios, en los planes de trabajo bienales (PTB) y en relación con los objetivos del Plan Estratégico. Sin embargo, centrarse en la tasa de utilización del presupuesto en vez del desempeño de los Estados Miembros o los resultados del trabajo realizado a nivel de país menoscaba la utilidad del seguimiento general.
- 3.** En relación con la evaluación independiente y el aprendizaje, la adopción formal del ejercicio de evaluación en la OPS reciente (2021), y las funciones de evaluación independiente y aprendizaje no se han integrado en medida suficiente en el marco de gestión basada en resultados de la OPS. También es necesario profundizar y mejorar los aspectos relativos al aprendizaje de una cultura de gestión basada en resultados.

4. Se han realizado esfuerzos evidentes y se han logrado algunos éxitos en la promoción de la rendición de cuentas en el marco de gestión basada en resultados. Sin embargo, los mecanismos de reporte, que son el principal medio para facilitar la rendición de cuentas, siguen siendo limitados.

5. En relación con las consideraciones transversales (capacidad, sostenibilidad y temas transversales), la integración de la gestión basada en resultados como cultura de trabajo en la OPS está limitada por los diversos grados de capacidad del personal para comprender y aplicar sus conceptos. La falta de recursos financieros y humanos suficientes constituye un desafío para procesos sostenibles de gestión basada en resultados. La integración de los temas transversales ha sido limitada, a pesar de que está incluida en la mayor parte de los instrumentos de planificación.

6. En términos generales, el progreso de la OPS en la aplicación de la gestión basada en resultados ha agregado un gran valor en muchas áreas relacionadas con la programación en la Región de las Américas. Este enfoque de la gestión ha contribuido de diversas formas y de manera significativa a la labor de la OPS.

Recomendaciones principales

Las siguientes recomendaciones, basadas en los hallazgos y las conclusiones de la evaluación, fueron discutidas y validadas con el Grupo de Referencia de Evaluación. Se las presenta con más explicaciones y detalles en el informe completo.

1. Mejorar la base conceptual del marco de gestión basada en resultados de la OPS y documentar los cambios recientes o nuevos:

a. Formular una teoría del cambio o, como mínimo, detallar un plan de acción, a fin de describir los principales resultados inmediatos, intermedios y el impacto previsto del marco de gestión basada en resultados de la OPS, junto con los principales supuestos, para que las distintas partes interesadas los comprendan con mayor claridad.

b. Revisar las definiciones más recientes adoptadas a los productos y servicios (P/S), los resultados inmediatos y los resultados intermedios.

c. Actualizar el marco conceptual de la gestión basada en resultados no solo para que refleje los cambios en la terminología, sino también para que exprese el reconocimiento del papel de la evaluación y el aprendizaje, además de complementar el seguimiento y de proporcionar a la OPS una comprensión más profunda de su desempeño y su contribución a los resultados.

2. Garantizar que los marcos de planificación estratégica, seguimiento y reporte sean más coherentes y proporcionen una mejor base para el seguimiento de la labor de la Oficina y su contribución a los resultados de desarrollo en la Región, así como para la medición de su desempeño en la ejecución de su programa de trabajo:

- a.** Elaborar una teoría integral del cambio para el Plan Estratégico de la OPS que muestre la manera en que, al usar todas las fuentes de financiamiento disponibles y sus mecanismos de distribución, las entidades de la Oficina ofrecerán una serie de productos y servicios estandarizados (“*outputs*” o “productos”, que corresponden a los actuales “resultados inmediatos”) que, a su vez, conducirán al logro de ciertos resultados inmediatos e intermedios (“*outcomes*” o “efectos”, que corresponden a los actuales “resultados intermedios”) y contribuirán, en última instancia, a los resultados de nivel superior (es decir, el “impacto”).
- b.** Sobre la base de esta teoría integral del cambio, hacer una distinción entre los resultados inmediatos (es decir, los resultados directos que se obtienen inmediatamente después de la entrega de P/S y su uso por los Estados Miembros) y los resultados intermedios o a mediano plazo (que conducen en última instancia al impacto) y racionalizar el número de resultados.

3. Garantizar que el resultado intermedio del proceso de planificación estratégica sea plenamente relevante al abordar las necesidades y las prioridades de los Estados Miembros, y que siga siéndolo durante todo el período abarcado por el Plan Estratégico:

- a.** Introducir un proceso formal para la adaptación de los planes estratégicos o los presupuestos por programas de la OPS teniendo en cuenta las prioridades y las necesidades nuevas y emergentes (por ejemplo, una nueva pandemia o emergencia de salud).
- b.** Maximizar el potencial del proceso de las ECP al asegurarse de que en ellas se considere toda la programación de los países, estableciendo resultados claros y atribuibles, y armonizándolo con el plan y el ciclo de planificación tanto de la OPS como de la OMS, sin perder de vista las capacidades particulares de los Estados Miembros.
- c.** Revisar los principios y la función del próximo Plan Estratégico en relación con la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 (ASSA2030) y reflexionar sobre su valor agregado conceptual.

4. Garantizar que los marcos de seguimiento y reporte de la OPS sean útiles para medir y reportar el trabajo de la Oficina, su contribución a los resultados de desarrollo en la Región y su eficiencia general en la ejecución de su programa de trabajo:

- a.** Establecer un marco de seguimiento de los resultados y el desempeño de tres niveles, en consonancia con la teoría del cambio que se elaborará para respaldar el Plan Estratégico de la OPS (véase también la recomendación 2.a).

5. Garantizar que la presupuestación y el seguimiento se centren cada vez más en los resultados:

a. La Unidad de Presupuesto del Departamento de Planificación, Presupuesto y Evaluación (PBE, por su sigla en inglés) debe seguir examinando los procesos y sistemas que faciliten la transición a la presupuestación y el seguimiento basados en resultados, y debe basar los procesos de toma de decisiones en el progreso realizado hacia las metas previstas de los P/S (“*outputs*”) y no solo en los desembolsos o la utilización del presupuesto.

6. Aumentar la eficiencia y la eficacia de los procesos de seguimiento y asegurarse de que la OPS pueda medir más adecuadamente su contribución a los resultados de desarrollo:

a. Considerar la posibilidad de hacer mediciones y presentar informes sobre los indicadores de los resultados intermedios (“*outcomes*” o “efectos”) y del impacto únicamente al final de cada bienio, en vista de que se necesita tiempo para que los P/S entregados den lugar a estos efectos e impacto.

b. Asegurarse de que en el proceso del PMA, así como en los procesos de seguimiento en general, se puedan medir los resultados inmediatos de la utilización de los P/S entregados por la Oficina en los Estados Miembros mediante el establecimiento de indicadores de “efectos” (los actuales “resultados intermedios”) de nivel 2 que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas y oportunos (conocidos como SMART por su sigla en inglés; véase también la recomendación 3.a). Asegurarse además de que haya un mecanismo de retroalimentación directa del proceso del PMA al proceso de planificación y programación.

c. Adaptar o desarrollar un módulo especial en el Sistema de Información Gerencial de la OPS (PMIS, por su sigla en inglés) o crear una nueva herramienta informática para capturar los marcos de resultados de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, con la cuantificación de las metas del P/S 4.5 previsto, y dejar constancia de los logros relacionados con la frecuencia que requiera cada donante.

d. Introducir mecanismos de aseguramiento de la calidad para controlar la fiabilidad de la información reportada en el PMIS y garantizar que el proceso que conduce a la preparación de los informes de progreso a nivel de cada entidad se centre más en la calidad de los P/S entregados y en la forma en que los Estados Miembros los usan (o en sus “efectos” o “*outcomes*”).

e. Garantizar una mayor complementariedad entre el contenido de los informes de fin de bienio y el contenido del informe quinquenal del Director, y asegurarse de que en este último se describan todos los P/S prestados por la Oficina por medio de la cooperación técnica, de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias y de los fondos de compras, y la forma en que hayan contribuido a los efectos (“*outcomes*” o los actuales “resultados intermedios”) y el impacto medidos.

f. Mejorar el uso de la función de evaluación como herramienta importante para determinar la contribución de la OPS a los resultados medidos, usando herramientas como el análisis de contribución.

7. Garantizar la medición y el seguimiento adecuados del desempeño y la eficiencia de la Organización:

a. Reflexionar sobre la oportunidad de introducir un sistema electrónico de seguimiento de procesos clave que requieren la aprobación de la Sede o de las oficinas subregionales, a fin de medir el tiempo transcurrido entre el inicio de la solicitud y la aprobación.

b. Profundizar en la integración del Sistema de Seguimiento del Plan Estratégico (SPMS) en el PMIS o buscar formas de aprovechar los puntos fuertes de ambos sistemas de una manera coherente y complementaria –o examinar otros sistemas– para que el seguimiento y reporte estratégicos y basados en resultados se lleven a cabo en todos los niveles, abarquen toda la programación y formen parte del ciclo de retroalimentación y aprendizaje continuos.

8. Aprovechar las oportunidades de mejorar la coordinación y la coherencia con la OMS:

a. Simplificar la recopilación de datos de indicadores para la OMS y la OPS a nivel de país mediante el establecimiento de indicadores comunes y el fomento del intercambio de datos entre ambas organizaciones. Siempre que sea posible, tratar de sincronizar los ciclos de reporte y planificación entre ambas organizaciones para consolidar los esfuerzos y evitar la duplicación de tareas.

b. Buscar oportunidades para que la OMS y la OPS tengan sistemas comunes dedicados al seguimiento y el reporte.

c. Fomentar las evaluaciones conjuntas y las oportunidades comunes de capacitación y aprendizaje entre la OMS y la OPS encaminadas a fortalecer la capacidad, el aprendizaje y el intercambio dentro de ambas organizaciones y entre ellas.

9. Garantizar la utilización de los hallazgos de las evaluaciones en la toma de decisiones y velar por que las iniciativas futuras se basen en la evidencia y en las buenas prácticas:

a. Adoptar un enfoque sistémico a fin de traducir las recomendaciones de las evaluaciones en conocimientos que puedan aplicarse y que estén en consonancia con los resultados y las prioridades de la Organización.

b. Realizar evaluaciones periódicas en momentos clave, tales como las evaluaciones formativas (realizadas en la fase de implementación para obtener información en tiempo real y fundamentar la gestión adaptativa basada en resultados)

y las evaluaciones sumativas (realizadas al final de los proyectos como evaluación integral y como base para el aprendizaje y la rendición de cuentas), a fin de comprender la solidez de los planes, la eficacia de las intervenciones e indicar áreas de mejora.

c. Asegurarse de que los planes de evaluación a nivel institucional, regional y de país se formulen y se programen de manera tal que se pueda evaluar y reportar periódicamente el impacto de las actividades de la OPS y su contribución a los resultados obtenidos.

d. Incluir actividades y recursos para llevar a cabo ejercicios de aprendizaje en los que participen asociados y otras partes interesadas clave.

e. Fomentar una cultura de evaluación y crear oportunidades y espacios para el aprendizaje haciendo preguntas evaluativas en la planificación, las evaluaciones del desempeño y los eventos de aprendizaje.

10. Incorporar el aprendizaje en el proceso de planificación y mejorar el aprendizaje dentro de la Organización:

a. Crear una cultura de intercambio de conocimientos que valore las lecciones aprendidas, en consonancia con los principios establecidos en la [estrategia de gestión del conocimiento de la OPS](#).

b. Establecer comunidades de práctica, así como foros para el intercambio periódico de conocimientos, y usar plataformas digitales para difundir información, tal como se subraya en la estrategia de salud digital de la OPS.

c. Garantizar que el personal de todos los niveles tenga la capacidad y los recursos necesarios para planificar, implementar y usar eficazmente la gestión basada en resultados. Esto implica brindar capacitación sobre la recopilación y el análisis de datos, la evaluación centrada en la utilización y la gestión del conocimiento.

d. Impulsar y ampliar las revisiones posteriores a la acción (AAR, por su sigla en inglés), en las que los equipos se reúnen periódicamente para evaluar sus acciones y señalar oportunidades de mejora, a fin de asegurarse de que se implemente y se supervise el seguimiento. Se podría considerar la posibilidad de ampliar el PMA para esto.

e. Incorporar la práctica reflexiva –es decir, el proceso de revisar y analizar sistemáticamente las experiencias, las actividades y los resultados anteriores– para extraer ideas, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora. También en este caso se podría considerar la posibilidad de ampliar el PMA para esto.

f. Facilitar la innovación y la experimentación al crear procesos y pautas para que los equipos experimenten e innoven con el fin de buscar nuevos enfoques para mejorar el trabajo de la OPS en las áreas relacionadas con la gestión basada en resultados.

11. Promover el fortalecimiento y el uso de la evaluación sistemática como instrumento clave para el apoyo de la gestión basada en resultados:

- a.** Actualizar el marco conceptual de la gestión basada en resultados a fin de reconocer el papel de la evaluación, complementar el seguimiento y proporcionar a la OPS una comprensión más profunda del desempeño y su contribución a los resultados.
- b.** Continuar asegurando que la función de evaluación se centre aún más en la medición de la “contribución de la OPS al logro de resultados.”
- c.** Asegurarse de que la función de evaluación esté plenamente integrada en el marco y el ciclo de la gestión basada en resultados, incluso en el caso de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias.
- d.** Considerar la necesidad de contar con recursos humanos para la evaluación en el terreno; por ejemplo, especialistas en evaluación (sub)regionales. La OPS debe considerar la posibilidad de crear un modelo para la formación de este tipo de especialistas y asignarles los recursos necesarios, así como la designación y la capacitación de puntos focales de evaluación a nivel de país, entre otros recursos que se podrían considerar.

12. Elaborar y poner en práctica un programa de capacitación sobre la gestión basada en resultados, con una serie de cursos orientados a diferentes funciones y responsabilidades en el proceso de gestión basada en resultados. Con ese fin, la OPS debe considerar lo siguiente:

- a.** Un curso obligatorio sobre los aspectos básicos de la gestión basada en resultados. De este modo se garantizará un entendimiento común del lenguaje y la terminología que usa la OPS en su marco de gestión basada en resultados. El curso debe incluir las cuatro fases o elementos de la gestión basada en resultados: planificación, seguimiento y reporte, evaluación y aprendizaje.
- b.** Un curso avanzado para el personal que desempeñe funciones de gestión basada en resultados. Sobre la base del curso básico, en este curso se amplían los conocimientos sobre el uso detallado de las herramientas, los sistemas y los procesos de la OPS, y se presta especial atención a la aplicación de la gestión basada en resultados, el control de calidad, la búsqueda de soluciones para abordar desafíos, la mejora de los procesos y la innovación en el uso de nuevos enfoques y herramientas de la gestión basada en resultados.
- c.** Un curso para gerentes (cargos directivos) sobre sus funciones en el ciclo de la gestión basada en resultados, con el objetivo de comprender el entorno propicio que deben crear para facilitar el uso de prácticas de gestión basada en resultados, tales como el aprendizaje, la práctica reflexiva, la innovación, la adaptación y la mejora continua. Este curso debe hacer hincapié en el papel de estos funcionarios al dirigir sus equipos y en el fomento de una cultura de gestión basada en resultados.

13. Mejorar la coordinación y fomentar un entendimiento común de la gestión basada en resultados en toda la OPS:

- a.** Buscar mecanismos de comunicación más activos y sistemáticos entre los distintos niveles, departamentos y unidades de la Organización en lo que se refiere a las funciones y las responsabilidades en el marco de la gestión basada en resultados.
- b.** Mejorar la comunicación interna y externa en los logros de la OPS y sus contribuciones a los resultados intermedios y el impacto, con el fin de motivar y guiar al personal.

14. Continuar y profundizar la priorización de la gestión basada en resultados en toda la Organización por medio de un liderazgo más firme:

- a.** El personal directivo superior de la OPS debe aprovechar esta evaluación, así como la preparación del nuevo Plan Estratégico, para manifestar ante la Organización su compromiso continuo con una cultura de resultados y la gestión basada en resultados como la filosofía de gestión de la OPS en adelante. A fin de responder a la necesidad de un liderazgo firme en la comunicación sobre la aplicación de la gestión basada en resultados, incluido el uso de campeones de este enfoque, es necesario proporcionar capacitación, orientación y los recursos necesarios en todos los niveles de la Organización.
- b.** El personal directivo superior debe liderar y apoyar de manera visible, periódica y congruente la gestión basada en resultados por medio de sus palabras y acciones; por ejemplo, esperar información sobre los resultados, asignar recursos para la gestión basada en resultados, fomentar la labor de campeones de este enfoque y gestionar las expectativas de la gestión basada en resultados.

De cara al futuro

En este informe, si bien se explica de manera pormenorizada el estado actual del marco de gestión basada en resultados de la OPS, incluidos su funcionamiento, los mecanismos de aplicación, el valor agregado y las áreas en las que se necesitan mejoras, no se detallan todas las vías específicas para un cambio en la OPS como organización más allá de las recomendaciones precedentes. La forma concreta en que se llevarán a cabo los cambios en la gestión basada en resultados corresponderá al personal directivo de la OPS y requerirá un esfuerzo concertado de sus directivos y de las principales partes interesadas internas. En vista de ello, el equipo de evaluación ha preparado una hoja de ruta, en la que se presentan recomendaciones sobre el camino a seguir en tres fases, que se detallan en la sección 7 del presente informe.

1 Introducción

En este informe se presentan los resultados de la evaluación externa de la aplicación del marco de la gestión basada en resultados de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que abarcó la aplicación de este enfoque en los tres niveles de las entidades de la OPS (de país, subregional y regional) desde el 2008 hasta diciembre del 2022. La evaluación, que se llevó a cabo entre finales de abril y diciembre del 2023, estuvo a cargo de un equipo externo de consultores. El informe está estructurado de la siguiente manera:

- Sección 1. Antecedentes e historia de la gestión basada en resultados en la OPS.
- Sección 2. Objetivos, enfoque y metodología de la evaluación.
- Sección 3. Hallazgos de la evaluación (según el marco de gestión basada en resultados de la OPS) con referencias a las preguntas de la matriz de evaluación (Anexo 1).
- Sección 4. Conclusiones de la evaluación.
- Sección 5. Lecciones aprendidas.
- Sección 6. Recomendaciones derivadas de la evaluación.
- Sección 7. Hoja de ruta para la gestión basada en resultados en la OPS: un enfoque gradual.
- Anexos (volumen II, en inglés).

1.1 Antecedentes del marco de la gestión basada en resultados de la OPS

Muchos elementos del marco actual de gestión basada en resultados de la OPS, en particular los relacionados con la planificación estratégica, ya existían antes de la adopción formal del marco en el 2010. Desde 1976, la OPS ha tenido un Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación de la Región de las Américas (AMPES) que permitió dar seguimiento a las actividades, los recursos y los presupuestos anuales por programas. A partir de los años ochenta, la OPS comenzó a preparar planes cuadriennales concebidos como marcos de acción para sus Estados Miembros y la Oficina Sanitaria Panamericana (la Oficina u OSP)¹. En 1994, la OPS introdujo orientaciones estratégicas y programáticas en sus planes cuadriennales, y en 1999 comenzó a definir objetivos de alto nivel y mediciones del desempeño. En el 2003, la OPS introdujo un proceso de planificación estratégica nuevo y mejorado, basado en criterios preestablecidos y en la definición de objetivos y estrategias medibles en sus nuevos planes estratégicos, que reemplazaron a los planes cuadriennales. Posteriormente, el Plan Estratégico 2008-2012 fue el primero en incluir resultados previstos e indicadores. Asimismo, se mejoró

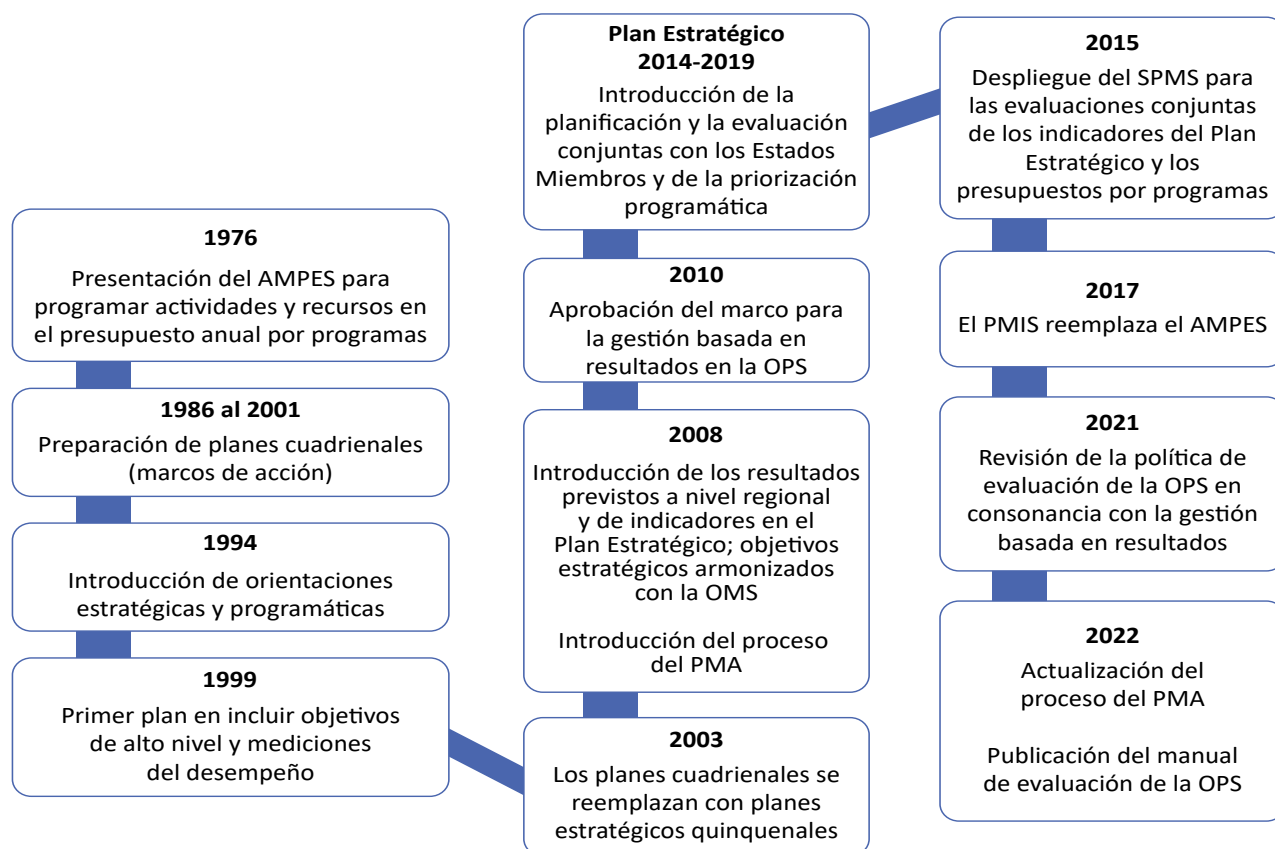
¹ La Oficina Sanitaria Panamericana es la secretaría de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

aún más el proceso de planificación para posibilitar la plena integración de los planes de trabajo bienales (PTB) a nivel de entidad con el Plan Estratégico y los presupuestos bienales por programas usando indicadores comunes.

Un hito clave fue el lanzamiento del marco de trabajo de la OPS para la gestión basada en resultados en 2010, que formalizó cuatro componentes interconectados: (a) planificación; (b) implementación y monitoreo y evaluación del desempeño (PMA); (c) evaluación independiente y aprendizaje; y (d) rendición de cuentas. Un hito clave fue el lanzamiento del marco de trabajo de la OPS para la gestión basada en resultados en 2010, que formalizó cuatro componentes interconectados: (a) planificación; (b) implementación y monitoreo y evaluación del desempeño (PMA); (c) evaluación independiente y aprendizaje; y (d) rendición de cuentas.

Desde entonces, la aplicación de la gestión basada en resultados en la OPS ha alcanzado otros hitos que han sido el resultado de la reflexión tanto interna como externa. Estos hitos decisivos se presentan en la Figura 1, y algunos de ellos se analizarán con más detalle en la sección de hallazgos de la evaluación.

Figura 1. Cronología de la gestión basada en resultados en la OPS



Nota: AMPES: Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación de la Región de las Américas, OMS: Organización Mundial de la Salud; OPS: Organización Panamericana de la Salud; PMA: proceso de seguimiento y evaluación del desempeño.

Fuente: elaborado por el equipo de evaluación externa a partir de documentos de la OPS y del PBE.

1.2 Descripción del marco de la gestión basada en resultados de la OPS

Como se describe en el Marco de la gerencia basada en resultados en la Organización Panamericana de la Salud* del 2010 (en adelante “el marco del 2010”), su propósito es permitir a la Organización “encaminar sus procesos y actividades al logro de los objetivos en las áreas de acción de la Agenda de Salud para las Américas, así como de los objetivos estratégicos y los resultados previstos a nivel regional (RPR) del Plan Estratégico de la OPS”. Este marco tiene cuatro componentes interrelacionados, como se muestra en la Figura 2.

El primer componente, es decir, la planificación, gira en torno a la planificación estratégica y operacional. Esta última se refiere a la forma en que la OPS cumplirá los compromisos asumidos en el Plan Estratégico y el presupuesto por programas. El marco de planificación de la OPS es un sistema de cuatro niveles compuesto por: 1) orientaciones estratégicas de alto nivel o resultados a largo plazo para la Organización (resultados relativos al impacto) y una serie de resultados previstos a nivel regional (RPR, que ahora se llaman resultados intermedios) y sus indicadores, que se describen en los planes estratégicos de la OPS; 2) estrategias de cooperación con los países (ECP), en las cuales se explican a grandes rasgos las prioridades estratégicas a nivel de país y las áreas de enfoque para la cooperación técnica de la OPS; 3) el presupuesto bienal por programas de la OPS, en el que se definen los resultados inmediatos y sus indicadores, las líneas de base, las metas y los recursos presupuestarios necesarios para alcanzar estos resultados que contribuyen al logro de las metas del Plan Estratégico, y 4) los planes de trabajo bienales (PTB) a nivel de entidad en los que se determinan los productos y servicios (P/S) que cada entidad tiene previsto ofrecer en relación con cada resultado inmediato relevante del presupuesto por programas, junto con los recursos presupuestarios y humanos necesarios, estos últimos definidos en un plan de recursos por separado. Se elaboran planes de movilización de recursos en forma de contribuciones voluntarias que complementan los fondos flexibles para satisfacer las necesidades presupuestarias.

* Nota a la versión en español: si bien en el documento original del 2010 se utilizó el término “gerencia basada en resultados”, en la terminología actual se utiliza “gestión basada en resultados”.

Figura 2. Componentes de la gestión basada en resultados de la OPS



En relación con el segundo componente (ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño), el seguimiento del PTB a nivel de entidad, así como el examen semestral del proceso de seguimiento y evaluación del desempeño (PMA, por su sigla en inglés), se realizan por medio del Sistema de Información Gerencial de la OPS (PMIS, por su sigla en inglés). Una vez al año se hace también una revisión de la ejecución del Plan Estratégico de la OPS y del presupuesto bienal por programas por medio del Sistema de Seguimiento del Plan Estratégico (SPMS, por su sigla en inglés). El proceso del PMA es la base para la preparación de los informes de fin de bienio, que también sirven como informes provisionales y, posteriormente, como informes finales de la ejecución del Plan Estratégico. Desde el bienio 2014-2015, las evaluaciones de fin de bienio se realizan junto con los Estados Miembros.

Con respecto al tercer componente (evaluación independiente y aprendizaje), en la nueva política de evaluación (2021) se prevé realizar evaluaciones institucionales temáticas, programáticas y organizacionales gestionadas centralmente. Otras evaluaciones son las descentralizadas realizadas por las representaciones de la OPS/OMS y los departamentos técnicos de la oficina regional. Además de estas herramientas, los donantes pueden solicitar evaluaciones de proyectos específicos, que también pueden contribuir al componente de aprendizaje.

La rendición de cuentas de la OPS, un elemento clave que está presente en los demás componentes, define líneas externas de rendición de cuentas a los Cuerpos Directivos, así como líneas internas de rendición de cuentas dentro de las entidades de la OPS y entre el personal pertinente, para la planificación, el seguimiento y la presentación de informes.

En el documento del 2010 en el que se establece el marco no se describe la teoría del cambio en que se fundamenta el marco. Durante la fase inicial de esta evaluación, el PBE intentó formular esta teoría del cambio ex post para ayudar a la firma a cargo de la evaluación a describir los principales resultados inmediatos que se prevé obtener en el marco de las cuatro funciones clave de la gestión basada en resultados y un conjunto de resultados intermedios institucionales (véase la Figura 3).

Figura 3. Marco de gestión basada en resultados en la OPS: teoría del cambio desarrollada en colaboración con el Departamento de Planificación, Presupuesto y Evaluación



Nota: ASSA2030: Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030, ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible, PMIS: Sistema de Información Gerencial de la OPS;

Si bien en esta teoría del cambio se muestran claramente los resultados a mediano y largo plazo que se prevé obtener con el marco de gestión basada en resultados, no se indican los vínculos entre los resultados inmediatos específicos y el nivel de resultados intermedios, ni se describen los principales supuestos o los factores facilitadores en que se basa el modelo lógico. Esto se analizará con más detalles en la Sección 3, “Hallazgos”, y el equipo de evaluación externa propone una teoría del cambio más completa en el Anexo 2 (Volumen II, en inglés).

Después de más de diez años de su implementación, la capacidad de integrar y mantener un marco sólido de gestión basada en resultados en la Organización sigue requiriendo tiempo, compromiso y recursos. La OPS ha enfrentado circunstancias difíciles en los últimos años debido a la pandemia de COVID-19 y a una crisis financiera, que condujeron a una revisión de las prioridades de la Organización. Teniendo en cuenta estos cambios, entre otros, la presente evaluación es una buena oportunidad para comprender cómo ha crecido y se ha desarrollado la gestión basada en resultados en la OPS, y cómo se podrían mejorar aún más las herramientas, las prácticas y los procesos existentes para alcanzar los objetivos previstos.

2 Finalidad, alcance y metodología de la evaluación

2.1 Finalidad y objetivos de la evaluación

La presente evaluación, que se encargó con el fin de examinar la implementación de la gestión basada en resultados en la OPS, abarca cuestiones de interés primordial para la Organización y se basa en los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y coordinación. La finalidad fue determinar si la gestión basada en resultados estaba funcionando según lo previsto, en qué medida se estaba implementando, si estaba agregando valor a la labor de la OPS y qué se podía mejorar. Más concretamente, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Documentar los principales logros, las buenas prácticas, los factores facilitadores, los desafíos, las brechas, los obstáculos, las áreas que requieren mejoras y las lecciones aprendidas de la aplicación de la gestión basada en resultados.
- Señalar los desafíos y las oportunidades para fomentar una cultura de resultados y aumentar la capacidad de mejorar la toma de decisiones en la OPS.
- Elaborar recomendaciones prácticas para mejorar la aplicación y el uso de la gestión basada en resultados en los tres niveles de la OPS (de país, subregional y regional) y con los principales asociados.
- Extraer lecciones aprendidas constructivas que puedan servir de base para el Plan Estratégico de la OPS 2026-2031.

Durante el período inicial de la evaluación, el equipo de evaluación externa revisó y perfeccionó las preguntas de evaluación formuladas en sus términos de referencia teniendo en cuenta la información recopilada inicialmente de los documentos y las conversaciones con la OPS. El conjunto final de preguntas, validadas por el Grupo de Referencia de Evaluación², se encuentra en la matriz de evaluación que figura en el Anexo 1 (Volumen II, en inglés).

En cuanto a su alcance, la evaluación consistió en una revisión de la implementación de la gestión basada en resultados en la OPS en el período entre enero del 2008 a diciembre del 2022. En la evaluación se incluyeron todos los niveles de las entidades de la OPS (de país, subregional y regional) y se cubrieron los cuatro componentes del marco de gestión basada en resultados (planificación estratégica y operacional; implementación, y seguimiento y evaluación del desempeño; evaluación independiente y aprendizaje, y rendición de cuentas). No obstante, a lo largo del documento se hace referencia a algunas modificaciones introducidas en el 2023.

2 El Grupo de Referencia de Evaluación es un grupo asesor integrado por directores, representantes en los países y jefes de unidad o gerentes de la OPS que proporcionan orientación y asesoramiento sobre las evaluaciones institucionales que se realizan en la OPS.

2.2 Descripción general de la metodología

La evaluación fue diseñada de manera que facilite la mejora de la aplicación y el uso de la gestión basada en resultados en la OPS, y que proporcione al mismo tiempo información útil para la planificación futura. El equipo de evaluación externa se comprometió a adoptar un enfoque práctico y orientado al uso de la evaluación. En el proceso, que fue participativo, colaborativo e iterativo, hubo interacción con la OPS y sus partes interesadas.

2.2.1 Recopilación de datos

En la evaluación se usó una combinación de métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos, junto con técnicas de análisis para comprobar la validez y la fiabilidad de los datos y para triangular y cotejar los hallazgos correspondientes de la evaluación. El análisis del contenido ayudó a guiar el análisis de los datos cualitativos, mientras que los datos cuantitativos posibilitaron el uso de algunas técnicas estadísticas descriptivas y análisis básicos de correlación.

Los criterios para seleccionar a las partes interesadas y a los Estados Miembros durante la recopilación de datos, que se examinaron y se acordaron en la fase inicial, incluyeron el tamaño del programa, el equilibrio geográfico, la presencia de una representación en el país y de una oficina subregional, posibles estudios del éxito o las dificultades de la aplicación de la gestión basada en resultados, y la disponibilidad de personal de la OPS, entre otros. En el Anexo 3 (Volumen II, en inglés) se presentan más detalles sobre la metodología, como la estrategia de muestreo y la distribución de las respuestas.

En la evaluación, que abarcó alrededor de 1 000 partes interesadas, se usaron los métodos que se indican a continuación para recopilar datos entre julio y septiembre del 2023. Estos métodos permitieron la recolección primaria y secundaria de datos cualitativos y cuantitativos.

- La **revisión documental** consistió en el análisis exhaustivo de documentos pertinentes con el fin de buscar información complementaria y evidencia que estuviera en consonancia con los criterios y las preguntas de evaluación. Comenzó en la fase inicial, a fin de fundamentar la comprensión y el perfeccionamiento de la evaluación, y continuó durante todo el proceso de evaluación. Esta tarea facilitó la síntesis de datos en torno a los temas de la evaluación y la triangulación con datos de entrevistas y encuestas. En el Anexo 6 (volumen II, en inglés) hay una lista completa de los documentos revisados.
- El equipo de evaluación externa llevó a cabo **entrevistas a informantes clave** de diversas partes interesadas con diferentes perspectivas, usando guías de preguntas preparadas de antemano que constituyeron la base de entrevistas individuales semiestructuradas. Se realizaron 44 entrevistas presenciales y virtuales con una muestra de personal de la Gerencia Ejecutiva, personal de representaciones y oficinas subregionales, miembros del PBE, integrantes del Grupo de Referencia de Evaluación y otros funcionarios de la Sede, así como de otros asociados clave (incluso donantes), como se muestra en el Cuadro 1.

En octubre, después de la segunda reunión del Grupo de Referencia de Evaluación con las partes interesadas de la primera ronda, se hicieron algunas entrevistas adicionales a informantes clave que pudieran proporcionar más detalles y la información necesaria. Como parte de las visitas a los países se hicieron más entrevistas a informantes clave (véase más adelante). En el Anexo 5 (Volumen II, en inglés) figura la lista de entrevistas.

Cuadro 1. Distribución de entrevistas a informantes clave

Categoría de partes interesadas	Número de entrevistas a informantes clave
Gerentes ejecutivos (Sede)	3
Personal del PBE (Sede)	6
Otros funcionarios de la Sede	6
Personal de representaciones en siete países (de áreas gerenciales, técnicas y administrativas)	17
Representantes del gobierno de seis países (en su mayoría de los ministerios de salud y uno del ministerio de relaciones exteriores)	7
Asociados para el desarrollo	5
Total	44

- También se hicieron **dos encuestas en línea** para recabar comentarios sobre varias preguntas importantes de la evaluación. Una de ellas estuvo dirigida a personal de la OPS de las siguientes categorías: empleado, personal profesional asignado del ministerio de salud (MINP), personal general asignado del ministerio de salud (MING), consultor nacional de la OPS (NPC) y consultor internacional de la OPS (IPC)³. La encuesta, que se hizo con un programa informático interno de la OPS (Gallup), recibió 840 respuestas, con una tasa de respuesta del 36%.

La segunda encuesta estuvo dirigida a representantes de los gobiernos nacionales (ministerios de salud) de los 35 Estados Miembros de la OPS. Se administró por medio de Qualtrics y se distribuyó con el apoyo de las representaciones de la OPS. Se recibieron respuestas de 13 países, con una tasa de respuesta del 37%. Los resultados de ambas encuestas figuran en el Anexo 7 (Volumen II, en inglés).

Cabe señalar que, en la actualidad, las tasas de respuesta de las encuestas de evaluación suelen promediar entre el 20% y el 40%⁴, especialmente después de la pandemia mundial. Por consiguiente, las encuestas con tasas de respuesta del 36% y el 37% están por encima del promedio, sobre todo si se tiene en cuenta el número total de personas alcanzadas (casi 900).

³ Estas categorías fueron proporcionadas por el Departamento de Gestión de Recursos Humanos de la OPS. Sin embargo, en las encuestas Gallup no se usan estas categorías como grupos informantes, sino que se proporcionan datos por nivel de liderazgo en las tres categorías siguientes: 1) directores de departamento, representantes de la OPS/OMS, directores de centros y directores de oficinas; 2) supervisores, y 3) contribuyentes individuales. El equipo de evaluación externa no tuvo ningún control sobre los grupos informantes.

⁴ De acuerdo con la experiencia del equipo de evaluación externa y su participación en numerosas redes de evaluación.

- Se organizaron **visitas** a tres países (Barbados y los países del Caribe Oriental, Colombia y Guatemala) para evaluar con mayor profundidad las experiencias de las representaciones, las oficinas subregionales de la OPS y otros interesados directos en el uso y la aplicación de la gestión basada en resultados. Los tres países fueron seleccionados durante la fase inicial y se consultó al respecto tanto al PBE como al Grupo de Referencia de Evaluación. Durante estas visitas se realizaron entrevistas en persona y en grupos focales con 52 partes interesadas en los tres países, incluso con personal de la OPS a nivel de país y subregional, asociados para el desarrollo y representantes del Ministerio de Salud. En el Anexo 4 (Volumen II, en inglés) se presentan estudios de casos en los que se resumen los resultados de las visitas a los países

2.2.2 *Análisis de los datos*

Se emplearon varias técnicas de análisis de datos para evaluar exhaustivamente la implementación y la eficacia de la gestión basada en resultados en la OPS. Los principales métodos fueron la revisión documental y el análisis de textos, el análisis de estudios de casos y el análisis estadístico descriptivo⁵.

Con el objetivo de garantizar la credibilidad y la validez del proceso de investigación, se usó un sistema de triangulación metodológica para cotejar datos a fin de buscar coincidencias y diferencias. De esta forma se compararon y se contrastaron los hallazgos entre las diversas fuentes de datos con el fin de validarlos y de determinar su profundidad. Esto ayudó a proporcionar una base rica y detallada para el análisis de los datos y la obtención de perspectivas más profundas. En el proceso se usaron varios métodos de recopilación de datos, como discusión en grupos focales, entrevistas semiestructuradas, revisiones documentales y encuestas. La evidencia aportada por estas líneas de investigación se centralizó, en algunos casos, mediante una matriz de evidencia (en el Anexo 3 hay un ejemplo de la tabla de triangulación utilizada).

Si bien era necesario abarcar los criterios y las preguntas de evaluación típicos (véase la matriz de evaluación en el Anexo 1), el equipo de evaluación externa también quería obtener hallazgos útiles y estratégicos y, por lo tanto, algunos análisis y conclusiones podrían emerger. Por lo tanto, el equipo utilizó los componentes del marco del 2010 a fin de cotejar y superponer los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones con los componentes de la gestión basada en resultados y las normas de buenas prácticas de la OPS en este ámbito. Véase el Cuadro 5 del Anexo 3 (Volumen II, en inglés).

⁵ También se hizo un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) a fin de resumir los hallazgos preliminares para el Grupo de Referencia de Evaluación en torno a los componentes del marco del 2010.

2.2.3 Informes y próximos pasos

Tras la recopilación de datos en julio y agosto y el análisis de los datos en septiembre y octubre, el equipo hizo lo siguiente como parte de las actividades de presentación de informes de la evaluación de la gestión basada en resultados:

- Preparación de un conjunto de conclusiones preliminares para el Grupo de Referencia de Evaluación, en septiembre, tras la conclusión de la recopilación de datos.
- Reunión informativa con el Grupo de Referencia de Evaluación y presentación de los nuevos hallazgos a dicho grupo a principios de octubre.
- Preparación de la versión preliminar del informe de evaluación completo en octubre y principios de noviembre.
- Control de calidad de la versión preliminar del informe de evaluación en noviembre.
- Taller de validación de la evaluación con el Grupo de Referencia de Evaluación a principios de diciembre.
- Preparación del informe final de evaluación en diciembre.
- Preparación de un resumen independiente en diciembre.

2.3 Limitaciones

En la fase inicial se analizaron varias limitaciones. En el Cuadro 2 se describen algunas de las limitaciones principales, junto con estrategias para mitigarlas. En general, el mantenimiento de una relación de colaboración y transparencia con los representantes de la OPS/OMS a la vez que se observaban las normas y pautas éticas fue crucial para evitar que estos riesgos afectaran significativamente los resultados de la evaluación.

Cuadro 2. Limitaciones y medidas de mitigación

Limitaciones	Medidas de mitigación
<p>El número, la diversidad de categorías y la variedad de partes interesadas de la OPS podrían dificultar la tarea de garantizar que todas las voces estén representadas en el proceso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se usó una encuesta en línea para llegar a una amplia gama de partes interesadas. • El equipo de evaluación trabajó con el Grupo de Referencia de Evaluación en el muestreo a fin de seleccionar partes interesadas representativas e informativas para entrevistas u otras consultas, teniendo en cuenta cuestiones de diversidad e inclusión, y aseguró el acceso tanto de aquellas que tenían experiencias positivas como de las que tenían puntos de vista que podían ser más críticos. • Se usaron fuentes secundarias en la medida de lo posible para sondear las perspectivas de las partes interesadas.
<p>Posibles dificultades para programar entrevistas o comunicarse con algunas partes interesadas, incluida una respuesta potencialmente baja a la encuesta, debido al idioma, la zona horaria, la conectividad, los días feriados u otras barreras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se usaron muestras más grandes de encuestados. • Se comenzó a planificar y programar entrevistas con anticipación, y se avisó a las partes interesadas con anticipación sobre las consultas y las opciones para programarlas. • Se solicitó el apoyo de la OPS para presentar a las personas, darle difusión y hacer el seguimiento, según fuese necesario. • Las encuestas fueron breves e incluyeron principalmente preguntas cortas en la escala de Likert.
<p>Falta de acceso oportuno a documentación pertinente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se solicitó el material necesario oportunamente a la OPS para que los documentos, los informes y los datos estuvieran disponibles (en particular en formato electrónico) y llegaran a tiempo al equipo de evaluación externa.
<p>Cronograma muy ajustado para la recopilación y el análisis de datos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se cumplió el cronograma acordado. • Se hizo el mayor número posible de entrevistas, visitas a países seleccionados y encuestas dentro del plazo de dos a tres meses para la recopilación de datos. • Se aceptaron algunos límites de tiempo para el análisis, que se centró en un conjunto un poco más pequeño de preguntas matriciales en torno al marco conceptual de la gestión basada en resultados y el análisis FODA, y no se abordó exhaustivamente cada indicador de la matriz.
<p>Incapacidad del equipo de evaluación externa para gestionar directamente el instrumento de encuesta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se solicitaron archivos de datos desglosados sin procesar (sin embargo, esto no fue eficiente y llevó mucho tiempo, ya que implicaba múltiples solicitudes y no permitía un mayor análisis de los datos). • Se aceptaron los límites del desglose de los datos.
<p>Falta de acceso directo a homólogos del Ministerio de Salud para distribuir las encuestas a los Estados Miembros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se solicitó la asistencia de las representaciones, por medio del Gerente de Evaluación del PBE, para distribuir las encuestas. • No fue posible aceptar la tasa de respuesta a partir del seguimiento.

2.4 Presentación de los hallazgos

En la evaluación se ha tomado nota de las buenas prácticas internacionales y del modelo conceptual de los expertos internacionales en materia de gestión basada en resultados. De acuerdo con el marco de evaluación comparativa elaborado y revisado por la Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas⁶, un marco sólido de gestión basada en resultados está organizado en torno a las siguientes áreas o pilares de gestión:

- Una base conceptual de la gestión basada en resultados compuesta por una estrategia de gestión basada en resultados, un marco de rendición de cuentas y un marco de gestión del cambio;
- Un marco de planificación, programación y presupuestación compuesto por un marco de resultados estratégicos institucionales, un marco de resultados para programas y proyectos, un sistema de medición de resultados y la presupuestación basada en resultados;
- Un marco de seguimiento, evaluación y presentación de informes compuesto por el seguimiento del desempeño, la presentación de informes de resultados, la evaluación y el sistema de información gerencial;
- Fomento de una cultura de resultados mediante la internalización de la gestión basada en resultados, el liderazgo y el uso de la información sobre resultados para la toma de decisiones;
- Rendición de cuentas mutua: responsabilidades claras entre la Organización y otros asociados en relación con el logro de los resultados y su respectivo reporte.

De manera análoga, los expertos internacionales señalan que la aplicación de la gestión basada en resultados en diversas organizaciones ha permitido extraer lecciones y buenas prácticas⁷, entre ellas:

- La necesidad de un liderazgo de alto nivel en la gestión basada en resultados;
- Promover y apoyar una cultura de resultados entre los gerentes y el personal, y dar a los gerentes autonomía para gestionar en función de los resultados, fomentando al mismo tiempo un régimen de rendición de cuentas que reconozca el desafío de la gestión basada en resultados;
- Crear marcos de resultados basados en indicadores con responsabilización en todos los niveles y con un marco de gestión basada en resultados de dos niveles para reflejar los objetivos a nivel de la Organización (nivel 1) y los resultados a nivel de programa (nivel 2);
- Medir y analizar los resultados que se están logrando por medio de sistemas de información para la gestión basada en resultados que sean fáciles de usar, al mismo tiempo que se hacen evaluaciones para complementar la medición continua del desempeño;

⁶ DCI (2017).

⁷ Mayne (2007, 2010, 2015); Lahey y Nielsen (2013); Nielson y Hunter (2013); Nielsen y Montague (2023).

- Usar la información de resultados para el aprendizaje, la gestión, el reporte y la rendición de cuentas;
- Establecer un régimen adaptativo de gestión basada en resultados mediante revisión y actualización periódicas.

Cuadro 3. Componentes de la gestión basada en resultados

Componentes del marco del 2010	Elementos de un sistema sólido de gestión basado en resultados según la DCI de las Naciones Unidas (2015)	Buenas prácticas internacionales
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Una base conceptual de la gestión basada en resultados compuesta por una estrategia de gestión basada en resultados, un marco de rendición de cuentas y un marco de gestión del cambio. • Marco de planificación, programación y presupuestación compuesto por un marco de resultados estratégicos institucionales, un marco de resultados para programas y proyectos, un sistema de medición de resultados y presupuestación basada en resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear marcos de resultados basados en indicadores con responsabilización en todos los niveles y con un marco de gestión basada en resultados de dos niveles para reflejar los objetivos a nivel de la Organización (nivel 1) y los resultados a nivel de programa (nivel 2). • Establecer un régimen adaptativo de gestión basada en resultados mediante revisión y actualización periódicas.
Implementación, y seguimiento y evaluación del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Marco de planificación, programación y presupuestación compuesto por un marco de resultados estratégicos institucionales, un marco de resultados para programas y proyectos, un sistema de medición de resultados y la presupuestación basada en resultados. • Marco de seguimiento, evaluación y reporte compuesto por el seguimiento del desempeño, el reporte de resultados, la evaluación y el sistema de información gerencial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear marcos de resultados basados en indicadores con responsabilización en todos los niveles y con un marco de gestión basada en resultados de dos niveles para reflejar los objetivos a nivel de la Organización (nivel 1) y los resultados a nivel de programa (nivel 2). • Medir y analizar los resultados que se están logrando por medio de sistemas de información fáciles de usar para la gestión basada en resultados, al mismo tiempo que se hacen evaluaciones para complementar la medición continua del desempeño.
Evaluación independiente y aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> • Marco de seguimiento, evaluación y presentación de informes compuesto por el seguimiento del desempeño, el reporte de resultados, la evaluación y el sistema de información gerencial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Usar la información de resultados para el aprendizaje, la gestión, el reporte y la rendición de cuentas. • Crear un régimen adaptativo de gestión basada en resultados mediante evaluación, revisión y actualización periódicas y sistemáticas.
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Base conceptual de la gestión basada en resultados compuesta por una estrategia de gestión basada en resultados, un marco de rendición de cuentas y un marco de gestión del cambio. • Marco de planificación, programación y presupuestación compuesto por un marco de resultados estratégicos institucionales, un marco de resultados para programas y proyectos, un sistema de medición de resultados y una presupuestación basada en resultados. • Fomentar una cultura de resultados mediante la internalización de la gestión basada en resultados, el liderazgo y el uso de la información de resultados para la toma de decisiones. • Rendición de cuentas mutua: responsabilidades claras de la Organización y otros asociados en relación con el logro y reporte de los resultados intermedios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de un liderazgo de alto nivel en la gestión basada en resultados. • Promover y apoyar una cultura de resultados entre los gerentes y el personal y dar a los gerentes autonomía para gestionar en función de los resultados, fomentando al mismo tiempo un régimen de rendición de cuentas que reconozca el desafío de la gestión basada en resultados.

3 Hallazgos

3.1 Marco de gestión basada en resultados de la OPS

Hallazgo 1. La OPS ha creado un marco programático y de planificación que es pertinente, está orientado a la obtención de resultados y proporciona una base importante para la aplicación de la gestión basada en resultados⁸.

Según lo que recomienda la DCI de las Naciones Unidas⁹, las principales dimensiones de un sistema sólido de gestión basada en resultados son: a) un marco conceptual claro para el desarrollo del sistema; b) los resultados y objetivos a largo plazo que la Organización busca alcanzar; c) unos programas e intervenciones, así como recursos, que estén en consonancia con estos objetivos; d) un sistema eficaz de seguimiento del desempeño, y e) el uso de los hallazgos de la evaluación para mejorar el desempeño y el aprendizaje. Los objetivos finales de estos sistemas suelen definirse como la mejora del desempeño y el logro de resultados; en otras palabras, la “gestión por resultados”¹⁰.

En la evaluación se observó que, desde el 2010 y con la adopción de su primer marco para la gerencia basada en resultados¹¹, la OPS ha contado con un marco conceptual formal que se ha usado para articular mejor sus prácticas e instrumentos de planificación¹² y crear nuevos procesos, responsabilidades e instrumentos relacionados con los otros tres “componentes” del marco de gestión basada en resultados: implementación, y seguimiento y evaluación del desempeño; evaluación independiente y aprendizaje, y rendición de cuentas. Esto se refleja no solo en los documentos, sino también en las entrevistas a informantes clave.

Las entrevistas a personal de la OPS y los Estados Miembros han confirmado otras fuentes de datos que apuntan a una característica pertinente de la solidez del proceso de planificación estratégica de alto nivel de la OPS: su naturaleza participativa, consultiva e iterativa. La elaboración del Plan Estratégico es el resultado del trabajo de un Grupo Asesor sobre el Plan Estratégico integrado por Estados Miembros¹³. Por lo tanto, este proceso consultivo es plenamente relevante para que los Estados Miembros tengan un sentido de apropiación con respecto al Plan Estratégico de la OPS. Sus puntos fuertes incluyen el proceso consultivo e iterativo de los planes estratégicos y los presupuestos por programas a nivel estratégico, así como los PTB a nivel operacional.

8 Respuesta a las preguntas A y F.

9 Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas, Dependencia Común de Inspección, 2004, [JIU/REP/2004/5](#).

10 Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas, Dependencia Común de Inspección, 2004, [JIU/REP/2004/5](#).

11 Marco para la gerencia basada en resultados en la OPS, 2010 (documento CD50/INF/2).

12 Este documento sustituyó a la política regional del presupuesto por programas del 2004 que impulsó el proceso de planificación hasta el 2010. Esa política había sido introducida para distribuir los recursos entre los países de una manera más equitativa, con criterios basados en las necesidades.

13 En el Grupo Asesor sobre el Plan Estratégico de la OPS 2020-2025 participaron 21 Estados Miembros, es decir, el 60% de los Estados Miembros, por medio de tres reuniones presenciales y una serie de reuniones virtuales.

Hallazgo 2. El marco de gestión basada en resultados de la OPS no se basa en una teoría del cambio que articule los beneficios previstos del marco. Del mismo modo, el marco de seguimiento de los resultados y el desempeño de la OPS no se basa en una teoría integral del cambio que describa la forma en que los productos y servicios de la OPS contribuyen a la obtención de mejores resultados en materia de desarrollo¹⁴.

Teoría del cambio

En la evaluación no se encontró evidencia de que el marco de gestión basada en resultados de la OPS se hubiera basado en una teoría del cambio detallada que articule la forma en que los principales P/S entregados en relación con cada una de las cuatro funciones de la gestión producirían una serie de resultados a corto y largo plazo¹⁵, junto con los principales supuestos o factores facilitadores del modelo lógico. Esto fortalecería la base conceptual del marco de gestión basada en resultados de la OPS y mejoraría su aplicación en toda la Organización. Habría sido útil contar con un plan de acción, aunque no fuera una teoría del cambio oficial.

Del mismo modo, en la evaluación no se encontró ninguna evidencia de que la OPS hubiera formulado una teoría del cambio integral y explícita que sustentara su marco de seguimiento de los resultados y el desempeño. Dicha teoría proporcionaría claridad conceptual en cuanto a la forma en que la Organización puede contribuir en última instancia a los resultados de desarrollo por medio de sus diversas intervenciones y actividades, y también describiría la vía por la cual la OPS tendría un impacto. El hecho de que cada nivel de resultados se defina en un documento diferente e independiente¹⁶ dificulta la comprensión de cuál podría ser la teoría del cambio implícita en el marco de resultados de la OPS¹⁷, es decir, cómo los productos y servicios estandarizados (“*outputs*”¹⁸) pueden conducir a resultados intermedios y contribuir en última instancia a un impacto de alto nivel. Por esta razón, es más difícil cerciorarse de que los productos y servicios indicados en los PTB de cada entidad sean adecuados para lograr los resultados intermedios y el impacto del Plan Estratégico. En resumen, se trata de una laguna en la fundamentación del propio modelo conceptual de la gestión basada en resultados de la OPS. Esta brecha podría significar que no todos los resultados se identifican adecuadamente o que la relación entre “resultados” no está bien pensada o no se la comprende bien. Además, es posible que los gerentes no comprendan bien los supuestos subyacentes y los factores facilitadores o incluso que no los identifiquen correctamente.

14 Respuesta a las preguntas A, D y H.

15 Por ejemplo, se prevé que los planes estratégicos y los presupuestos por programas de la OPS conduzcan a una mayor armonización de la planificación de las operaciones, la presupuestación y la movilización de recursos (resultado a corto plazo), lo que cual llevaría a una mayor coherencia y concordancia y a una mejor presupuestación en la OPS (resultado a mediano plazo).

16 Los resultados intermedios previstos de la OPS, con sus indicadores y metas, se indican en el Plan Estratégico; los resultados inmediatos, con sus indicadores y metas, se definen en el presupuesto por programas; los productos y servicios (P/S) se definen en los PTB de las entidades. En la revisión no se encontró un documento que conciliara los tres niveles para describir la forma en que los P/S pueden conducir a los resultados intermedios previstos en la búsqueda de objetivos de alto nivel.

17 En el Anexo A del Plan Estratégico 2020-2025 dice que los resultados intermedios “pueden contribuir al logro de varios resultados a nivel del impacto”, pero no se conceptualizan estas relaciones, lo cual ayudaría a comprender la teoría del cambio implícita en los resultados intermedios propuestos.

18 En este caso, el término “outputs” se usa de acuerdo con su definición normal (“productos”) y no con la de “resultados inmediatos” que se usa actualmente en la OPS, según la cual estos resultados están un nivel por encima del nivel de P/S y, por lo tanto, corresponden en realidad a un “resultado intermedio” (véase el capítulo sobre la terminología de la gestión basada en resultados).

Terminología de la gestión basada en resultados

Otro desafío es que en el documento del marco para la gerencia basada en resultados en la OPS (2010) se usa una terminología compleja que no se encuentra comúnmente en otras organizaciones de las Naciones Unidas, a saber, los resultados previstos específicos de cada oficina (RPEO) y los resultados previstos a nivel regional (RPR)¹⁹. El equipo de evaluación externa observó que los RPEO y los RPR se usaron solo en el Plan Estratégico 2008-2013 y se abandonaron en los planes estratégicos posteriores. Además, en cada nuevo Plan Estratégico a partir del 2003 se ha usado una terminología diferente para reflejar los objetivos estratégicos y los niveles de resultados intermedios. En el cuadro del Anexo 10 (Volumen II, en inglés) se presenta claramente la evolución de esta terminología. Esta dificultad, encontrada inicialmente en la revisión documental, también se reflejó en la recopilación de datos de otras importantes partes interesadas.

Además, los “resultados inmediatos” (“*outputs*”) definidos en los sucesivos presupuestos por programas no corresponden a la definición original formulada en el marco del 2010. En el presente documento se propone una definición similar a la utilizada en muchas otras organizaciones (véase el cuadro del Anexo 10 en el Volumen II [en inglés]), en la que se describen los “*outputs*” o “productos” como bienes o servicios inmediatos y tangibles resultantes de un conjunto de actividades, lo cual implica que están plenamente bajo el control de la Organización. Sin embargo, el análisis del último presupuesto por programas de la OPS muestra que la mayoría de los “resultados inmediatos” se expresan como “países habilitados para...”, lo cual implica un cambio en las capacidades de los Estados Miembros²⁰, y la mayoría de los indicadores se relacionan con cambios en los sistemas y las políticas de los Estados Miembros o con medidas tomadas por los Estados Miembros que escapan al control de la Oficina. Esto refleja la nueva definición de “resultados inmediatos” que figura en los Planes Estratégicos 2014-2019 y 2020-2025, según la cual los resultados inmediatos son los cambios derivados de la colaboración entre la Oficina y los Estados Miembros de la que son conjuntamente responsables. Se trata de una desviación respecto de la definición original de “*outputs*” (“productos” en lugar de “resultados inmediatos”) y está más en consonancia con las definiciones de “*outcome*” (“efecto”) aceptadas a nivel mundial. Esta terminología tampoco concuerda con la definición actual de la OMS²¹.

19 Los RPR representan la combinación de RPEO, en lugar de ser dos niveles de resultados específicos en una cadena de resultados imaginaria. Por ejemplo, a nivel de país, la OPS determinará si el país ha ejecutado una política o un programa; a nivel regional, la OPS informará sobre el número de países que han ejecutado esa política o programa.

20 Dado que “habilitados” implica un cambio de una situación en la que el país no estaba “habilitado”, una redacción más apropiada para reflejar los resultados inmediatos “reales” obtenidos podría haber sido “países que reciben apoyo en...”, ya que esta redacción no implica ningún cambio (es decir, el hecho de que un país haya recibido apoyo no significa necesariamente que se hayan fortalecido sus capacidades y que se lo haya habilitado; hay varias razones que podrían explicar por qué, a pesar del apoyo prestado, no se han obtenido los resultados intermedios previstos). Para medir los resultados intermedios se necesitarán otros métodos, además del mero seguimiento de la obtención de resultados inmediatos (por ejemplo, encuestas o la medición de indicadores sustitutos o indirectos).

21 En el marco de impacto y rendición de cuentas de la OMS se señala explícitamente que la Organización debe esforzarse por definir productos que indiquen claramente lo que la OMS va a entregar y que esos productos son responsabilidad de la Secretaría de la OMS (fuente: 13.º Programa General de Trabajo 2019-2023 de la OMS)

Asimismo, y a pesar de que en el Plan Estratégico 2020-2025 se reconoce que los Estados Miembros tienen una obligación mayor de rendir cuentas a nivel de impacto, hay dudas con respecto al concepto de “responsabilidad compartida” de los Estados Miembros y la Oficina en lo que respecta al logro de los indicadores a nivel de impacto. Sería práctico concebir que el logro de indicadores de impacto regional sea responsabilidad de los Estados Miembros con el apoyo de la Oficina (y otros agentes de desarrollo), en vez de una tarea completamente conjunta, como se indica en los planes estratégicos más recientes. También en este caso, esta ambigüedad podría abordarse mediante la formulación de una teoría del cambio más completa.

Por lo tanto, el marco actual de gestión basada en resultados de la OPS no está orientado principalmente al seguimiento de las contribuciones de la Oficina a los cambios en las capacidades de los Estados Miembros o a la evolución del sector de la salud, sino al seguimiento de los cambios en los indicadores regionales del sector de la salud. Los datos obtenidos de la encuesta de evaluación a los Estados Miembros, las entrevistas a informantes clave de las representaciones y de las oficinas subregionales, y las reuniones de grupos focales durante las visitas a los países seleccionados indican de manera inequívoca que no hay una distinción clara entre la contribución principal de la OPS y lo que un país hace como parte de su trabajo nacional.

Por último, un examen del Plan Estratégico de la OPS 2020-2025 muestra plena consonancia con la ASSA2030. En este plan se han adoptado los 11 objetivos de la ASSA2030, que seguirán siendo válidos hasta el 2030. Desde el punto de vista conceptual, esto plantea la cuestión del valor agregado del proceso de planificación estratégica de la OPS, más allá del establecimiento de metas intermedias.

3.2 Planificación

Hallazgo 3. El marco programático y de planificación de la OPS presenta algunos puntos débiles que deben abordarse, como la falta de un enfoque estratégico del Plan Estratégico y la rigidez en la planificación que causan los presupuestos por programas²².

Planificación estratégica de alto nivel

Varios funcionarios de la OPS y representantes de los Estados Miembros afirmaron que la priorización de los resultados intermedios era una tarea difícil. El último Plan Estratégico tenía 11 objetivos de alto nivel, 26 resultados intermedios de índole técnico y dos resultados intermedios en materia de gestión²³, lo cual muestra una gran dispersión y la posible ausencia de un enfoque estratégico. Como se ha reiterado en algunas entrevistas a informantes clave y en los datos de las encuestas, el Plan Estratégico de la OPS también puede ser demasiado ambicioso, ya que tiene como objetivo abordar todas las necesidades de salud de los Estados Miembros. En comparación, el 13.º Programa General de Trabajo (PGT) de la OMS tiene solo tres objetivos de nivel superior, diez efectos técnicos y dos efectos institucionales. En algunas entrevistas al personal de la OPS se señaló que la estructura y la descripción de los resultados intermedios del Plan Estratégico se basaban en el organigrama de la OPS, que muestra que

²² Respuesta a las preguntas A, F y H.

²³ Los resultados intermedios 27 y 28 se refieren a la eficiencia institucional de la OPS.

los diversos departamentos están organizados por “grupos de resultados intermedios” (o las seis “categorías” indicadas en el Plan Estratégico de la OPS 2014-2019) y muchas unidades corresponden a un resultado intermedio del Plan Estratégico. Sin embargo, los datos obtenidos por medio de entrevistas a informantes clave y la revisión documental no dejan en claro si el organigrama influyó en el Plan Estratégico o viceversa.

Aunque los beneficios de un marco estratégico claro son muchos, se puede cuestionar la pertinencia de establecer objetivos a largo plazo si se tiene en cuenta la necesidad de que la OPS siga siendo ágil y responda a temas emergentes y a cambios en el contexto regional o nacional. En las entrevistas a informantes clave, el personal de las representaciones y los Estados Miembros señaló que el Plan Estratégico y el presupuesto por programas a veces podían ser demasiado rígidos para la planificación y la implementación de programas. Aunque en teoría el Plan Estratégico es suficientemente flexible, parece que, en la práctica, si una necesidad o prioridad específica de un Estado Miembro no se refleja en uno de los resultados intermedios del Plan Estratégico, es más difícil que la representación de la OPS/OMS pueda intervenir en el asunto. Además, sería necesario establecer un vínculo (posiblemente menos fundamentado) entre una necesidad de un Estado Miembro y uno de los 28 resultados intermedios, lo cual socavaría la integridad del presupuesto basado en resultados. Por último, el marco de planificación estratégica de la OPS no prevé la adaptación, durante el período de vigencia del Plan Estratégico, de los resultados intermedios previstos o de los indicadores y las metas conexos para responder a cambios en las necesidades regionales. Las evaluaciones de fin de bienio o de mitad de período podrían representar una oportunidad para revisar el Plan Estratégico, siempre que se revisen los requisitos y procedimientos estatutarios.

A nivel de país, el marco de gestión basada en resultados de la OPS también prevé la preparación de ECP para proporcionar una visión a mediano plazo de la cooperación técnica de la OPS/OMS con un país determinado, en consonancia con el Plan Estratégico de la OPS, y orientar la preparación de los PTB. Sin embargo, el proceso de las ECP no forma parte formalmente del proceso del PMA de la OPS y está integrado únicamente en su marco de planificación estratégica (en los hallazgos 8 y 15 hay un análisis más detallado de las ECP).

Nivel de planificación operacional

La documentación de la OPS muestra que los procesos e instrumentos creados por la OPS son pertinentes para la ejecución del Plan Estratégico, y la suma de los PTB de las entidades representa las contribuciones planificadas de la OPS al logro de las metas del presupuesto por programas y, en última instancia, de los objetivos del Plan Estratégico. Este es un resultado intermedio relevante de un proceso de planificación y programación orientado a resultados.

Sin embargo, tanto de las entrevistas a informantes clave como de la documentación podría inferirse que los PTB de la OPS, e incluso el presupuesto por programas en sí, pueden considerarse como una “aspiración” en vez de un marco sólido para la planificación operacional, dada la incertidumbre al comienzo de cada bienio con respecto a los recursos exactos que se movilizarán en los dos años siguientes. Esto constituye un obstáculo para la gestión basada en resultados, dado que el examen de los recursos presupuestarios disponibles para atender las necesidades suele ser la base de un proceso realista de planificación estratégica

y establecimiento de prioridades, así como un elemento importante para que las actividades previstas se ejecuten en el momento oportuno. En otras palabras, los PTB parecen ser más útiles como instrumentos para movilizar recursos (y pedir un presupuesto cuando se dispone de recursos) que para planificar el trabajo. El personal de la Sede y las representaciones de la OPS/OMS señaló, tanto en la encuesta como en las entrevistas, que la imprevisibilidad de los recursos era, de hecho, uno de los principales obstáculos para la aplicación de la gestión basada en resultados en la OPS. Según algunos, la OPS puede perder oportunidades debido a esta imprevisibilidad, y solo el 18% del personal de la OPS está totalmente de acuerdo en que el ciclo de ejecución está bien sincronizado con el ciclo y los procesos de movilización de recursos.

El equipo externo de evaluación encontró que el módulo de los PTB en el PMIS se había diseñado con el fin de dar seguimiento en las entidades a las tareas de los PTB concluidas y los gastos realizados y que, por lo tanto, desempeñaba una función útil de gestión basada en resultados. Sin embargo, si bien con esta herramienta se podría dar seguimiento a nivel regional a un conjunto de resultados inmediatos estandarizados, vinculados a resultados intermedios específicos del presupuesto por programas, este potencial no se está aprovechando actualmente por varias razones. En primer lugar, el examen de una selección de algunos PTB mostró que las “tareas” descritas son una combinación de elementos del presupuesto de los proyectos, así como tareas reales que describen los P/S que se prevé entregar (por ejemplo, “elaborar y difundir materiales de información y comunicación sobre la resistencia a los antimicrobianos”; “elaborar materiales de información, educación y comunicación para sensibilizar al público y a los trabajadores de salud sobre la prevención y el control de la resistencia a los antimicrobianos”). En segundo lugar, aunque cada tarea debe estar vinculada a un producto o servicio específico (y a los resultados inmediatos y los resultados intermedios correspondientes del presupuesto por programas), la lista actual de P/S estandarizados es demasiado extensa (contiene más de 350) para permitir una combinación fácil y el posterior reporte de la suma de los P/S entregados anualmente por todas las entidades. Además, si una misma tarea se va a financiar con recursos de distintas fuentes, se presenta varias veces en el informe del PMIS (una entrada para cada fuente de fondos). En general, los instrumentos del PTB y el PMIS son más pertinentes y útiles para la planificación y el seguimiento del presupuesto que para la planificación de los resultados y su posterior seguimiento.

Buenas prácticas: Representación en Guatemala

Todos los representantes del Ministerio de Salud han elogiado el valor de la planificación y la concentración en las prioridades. La representación de la OPS/OMS ha estado comunicando constantemente la importancia de seguir el Plan Estratégico y alcanzar los objetivos acordados. Se ha reconocido que el proceso de planificación estratégica es de suma utilidad y ha ayudado a tomar decisiones tras los frecuentes cambios en las prioridades.

Hallazgo 4. Las estrategias de cooperación con los países (ECP) son, en principio, herramientas pertinentes para garantizar que el trabajo a nivel de país concuerde con el Plan Estratégico. Sin embargo, en la práctica, como consecuencia del asincronismo de las ECP y el ciclo de planificación de la OPS, combinado con el alcance limitado de la ejecución de dichas ECP, no se ha podido aprovechar plenamente el potencial que ofrecen²⁴.

El marco del 2010 proporcionaba pocos detalles sobre el proceso de elaboración de las ECP o su contenido, y no preveía la inclusión de una matriz de resultados que tratara de capturar los principales productos entregables de la OPS en relación con los objetivos a nivel de país. No obstante, en la revisión de algunos ECP recientes se observó que ahora tienen un anexo en el que se describe la relación de los ámbitos de interés con los resultados intermedios previstos para el período 2020-2025. Dado que se supone que las ECP también se tengan en cuenta en la elaboración de los planes estratégicos futuros, existe la posibilidad de que sean un instrumento eficaz de planificación a nivel de país.

Sin embargo, el análisis del período comprendido por las 41 ECP elaboradas desde el 2014 (que abarcan 34 países y cuya vigencia es de dos a seis años) demuestra que el objetivo de las ECP de ayudar a armonizar el trabajo de la OPS en los países con un Plan Estratégico en curso o servir de base para la preparación de un Plan Estratégico futuro tropieza con dificultades en la práctica. Como se muestra en el Cuadro 4, solo 12 ECP formuladas o iniciadas en el 2018 pueden haber servido de base para la elaboración del Plan Estratégico 2020-2025, dado que las que se formularon antes de esa fecha no eran suficientemente recientes para ese fin. Además, debido en parte a la pandemia de COVID-19, según se informa, solo se han elaborado siete ECP desde el inicio del actual Plan Estratégico, lo cual significa que las ocho que seguían en vigor en el 2023 no reflejan las orientaciones estratégicas más recientes de la Organización. En el 2023, 21 países no tenían una ECP vigente, lo cual crea un vacío para la elaboración de los próximos PTB (que serán los últimos del período abarcado por el Plan Estratégico 2020-2025). Estos datos están respaldados por algunas personas encuestadas de los Estados Miembros, quienes también señalaron esta desconexión y agregaron que, en estos casos, la planificación estratégica a nivel de país no evolucionaba en consonancia con los resultados estratégicos.

En general, el equipo de evaluación externa observó que la ECP ofrece un mayor potencial a fin de orientar eficazmente el trabajo en el país en consonancia con los objetivos del Plan Estratégico y de servir de base para su preparación.

24 Respuesta a las preguntas F, I, J y L.

Cuadro 4. Cobertura de las Estrategias de Cooperación con los Países desde el 2010

Categoría	Número de países o territorios	Estados Miembros
Países cuya estrategia de cooperación con los países (ECP) se formuló y finalizó antes de la fecha de inicio del Plan Estratégico actual, y que no se había actualizado al 2023.	5	Costa Rica, Guyana, México, Perú, San Martín
Países cuya ECP se formuló antes de la fecha de inicio del Plan Estratégico actual y que finalizó durante el período de vigencia del Plan Estratégico (al 2023) sin que se actualizara.	15	Anguila, Argentina, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y Montserrat ²⁵ ; Aruba, Belice, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tabago, Bermudas, Ecuador, Jamaica, Paraguay
Países cuya ECP se formuló antes de la fecha de inicio del Plan Estratégico actual y que finalizará aproximadamente al mismo tiempo que el Plan Estratégico.	8	Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname (2018-2024 y 2023-2025)
Países cuya nueva ECP se formuló después de la fecha de inicio del Plan Estratégico actual y que finalizará durante el período de vigencia del próximo.	7	Bolivia (Estado Plurinacional de) (2023-2027), Cuba (2023-2027), Chile (2024-2028), El Salvador (2023-2027), Guyana (2023-2027), Panamá (2023-2028), Uruguay (2023-2027)

Hallazgo 5. El marco presupuestario y el proceso del presupuesto por programas tienen por objeto vincular los diversos niveles de planificación. El proceso de priorización de Hanlon ha contribuido solamente a la asignación eficiente del presupuesto por programas, y en el marco de programación no se incluyen los recursos adicionales, lo cual dificulta la coordinación general y la eficiencia en el uso de los recursos²⁶.

El equipo externo de evaluación observó que, en teoría, el proceso y los instrumentos de planificación operacional de la OPS permiten la presupuestación basada en resultados, ya que en el PMIS se establecen vínculos sistemáticamente entre las tareas del PTB, los P/S, los resultados inmediatos del presupuesto por programas y los requisitos presupuestarios de todas las entidades. Esta es una de las principales cualidades del diseño del marco de gestión basada en resultados de la OPS y una característica que no suele estar presente o suficientemente desarrollada en otros organismos de las Naciones Unidas, según la experiencia del equipo externo de evaluación.

El equipo observó asimismo que el proceso consultivo que llevó a la preparación del Plan Estratégico y el presupuesto por programas con el método de Hanlon es pertinente para garantizar la transparencia en la tarea de priorización y para que los Estados Miembros hagan suyos el Plan Estratégico y el presupuesto por programas de la OPS. La revisión del Presupuesto por Programas de la OPS 2020-2021 es prueba de que el proceso de priorización de Hanlon también ha permitido a la Organización limitar su enfoque estratégico al dar a alrededor

²⁵ Estos países y territorios están comprendidos en una sola ECP.

²⁶ Respuesta a las preguntas A, G, J, I.

del 31% de sus 26 resultados intermedios operacionales la clasificación de “prioridad alta”; el 35% se clasificó como “prioridad media” y el 35% restante como “prioridad baja”. Además, el equipo de evaluación externa observó que la OPS ha tratado de asignar mayores porcentajes del presupuesto a los resultados intermedios de “prioridad alta”, que representan el 83% de los resultados intermedios a cada uno de los cuales se ha asignado entre el 3,1% y el 5% del presupuesto y que están subrepresentados en la categoría “porcentaje del presupuesto inferior al 2%” (Cuadro 5). En general, en el bienio 2020-2021 se asignó el 47% del presupuesto básico a los resultados intermedios de “prioridad media” (mientras que se asignó solo el 38% a los resultados intermedios de “prioridad alta”). Esto parece indicar que sigue siendo difícil armonizar el presupuesto con unas pocas prioridades sumamente estratégicas.

Cuadro 5. Asignaciones presupuestarias, por nivel de prioridad de los resultados intermedios

Porcentaje del presupuesto total asignado en el presupuesto por programas (rango)	Número de resultados intermedios, por nivel de prioridad									
	Presupuesto por programas 2020-2021					Presupuesto por programas 2022-2023				
	Baja	Media	Alta	Total	Porcentaje	Baja	Media	Alta	Total	Porcentaje
Entre el 0,1% y el 1%	4	3	1	8	31%	5	4	0	9	33%
Entre el 1,1% y el 3%	5	2	2	9	35%	4	3	1	8	30%
Entre el 3,1% y el 5%	0	1	5	6	23%	1	2	6	9	33%
Entre el 5,1% y el 10%	0	3	0	3	12%	0	0	1	1	4%
Total	9	9	8	26	100%	10	9	8	27	9%

Además, una cuestión fundamental de diseño es que el presupuesto por programas no abarca toda la gama de actividades de la OPS y solo cubre alrededor del 25% de los gastos de la Organización. En el Cuadro 6 a continuación se muestra que los fondos de compras representaron la mayor parte de los gastos de la OPS en el 2020 (70%).

Cuadro 6. Ingresos de la OPS en el 2020

Principales componentes de los ingresos de la OPS	Millones de dólares	Porcentaje
Presupuesto por programas	338,7	25%
Fondos de compras	936,2	70%
Contribuciones voluntarias nacionales	57,2	4%
Fondos especiales	8,0	1%
Total	1 340,1	100%

Fuente: Informe Financiero del Director e Informe del Auditor Externo (OD362), OPS, 2020.

Los fondos de compras, cuyo propósito es brindar apoyo a los Estados Miembros en la compra de vacunas, medicamentos e insumos para la salud y, a la vez, evitar su interacción directa con los proveedores, contribuyen directamente a abordar las necesidades de salud en la Región y representan los mayores gastos. Por lo tanto, es sorprendente que no formen parte del marco programático de la OPS²⁷ y que su uso no se rija por el Plan Estratégico, a pesar de que se pueden establecer vínculos claros con resultados intermedios específicos²⁸.

Hallazgo 6. Hay consonancia entre los marcos de gestión basada en resultados de la OPS y de la OMS a nivel de planificación y estrategia. Sin embargo, se necesita una mayor armonización en la implementación, en particular a nivel de país, para que estos marcos funcionen con mayor eficacia y para que ambas Organizaciones aumenten su eficiencia²⁹.

Debido a que la OPS es también la Oficina Regional de la OMS para las Américas, la coherencia entre los objetivos estratégicos de ambas organizaciones se logró gradualmente a lo largo de varios ciclos de planificación³⁰. Desde el Plan Estratégico 2008-2013, los objetivos estratégicos de la OPS están armonizados con los de la OMS. Tanto el Plan Estratégico 2014-2019 como el del 2020-2025 están armonizados en general con el 13.º PGT de la OMS, así como con la Agenda de Salud para las Américas. En el Plan Estratégico más reciente se han hecho esfuerzos sistemáticos para vincular la cadena de resultados regionales y sus indicadores con el marco de impacto del 13.º PGT, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la ASSA2030. La disponibilidad del 13.º PGT (que abarca el período 2019-2023) durante el proceso de planificación del Plan Estratégico 2020-2025 también contribuyó a estas sinergias. Como en el Plan Estratégico se busca un equilibrio apropiado entre las prioridades regionales (ASSA2030) y mundiales (los ODS y el 13.º PGT), sus resultados intermedios se formularon con el fin de captar las necesidades y especificidades regionales y, al mismo tiempo, combinar claramente los resultados intermedios mundiales. Esto significa que ambos conjuntos de resultados intermedios e indicadores no son idénticos y, en algunos casos, los indicadores de la OPS solo captan las contribuciones indirectas a los efectos de la OMS. No obstante, en la evaluación se observaron la consonancia entre la OPS y la OMS a nivel del presupuesto por programas (así como a nivel del Plan Estratégico) y las contribuciones de la OPS al informe de resultados de la OMS.

Experiencias: Representación en Colombia

Durante los períodos de reporte, el personal debe ingresar datos en dos sistemas diferentes (el de la OPS y el de la OMS), ya que los indicadores no son los mismos. A algunas personas, eso les parece que es duplicación de esfuerzos para presentar información similar.

²⁷ El único indicador de producto inmediato que se encuentra en el Presupuesto por Programas 2022-2023 para reflejar las actividades de compras de la OPS (indicador 28.4.a, "Porcentaje de vacunas y suministros solicitados que se entregan a los Estados Miembros en el plazo previsto") corresponde al resultado intermedio 28 ("Gestión y administración"), que no es un resultado intermedio programático.

²⁸ Por ejemplo, el Fondo Rotatorio para el Acceso a las Vacunas tiene vínculos claros con el resultado intermedio 24 ("Prevención y control de epidemias y pandemias") y el resultado intermedio 17 ("Eliminación de enfermedades transmisibles").

²⁹ Respuesta a las preguntas L, N, O y P.

³⁰ Aun así, la OPS y la OMS mantienen dos marcos de gestión basada en resultados separados. Para esta evaluación, se examinó minuciosamente una evaluación reciente de la gestión basada en resultados realizada en la OMS (2022).

3.3 Implementación, y seguimiento y evaluación del desempeño

Hallazgo 7. El proceso de la OPS de seguimiento y evaluación del desempeño (PMA, por su sigla en inglés) permite seguir de cerca la ejecución del plan de trabajo bienal y el reporte sobre los gastos presupuestarios en comparación con los resultados intermedios del Plan Estratégico. Asimismo, desempeña una importante función en relación con el seguimiento³¹.

Un sistema eficaz de seguimiento del desempeño es un elemento clave de cualquier marco sólido de gestión basada en resultados que permite medir y analizar los resultados obtenidos y los costos de esta labor, teniendo en cuenta las expectativas relativas al desempeño. También se recomienda que los sistemas de seguimiento del desempeño evalúen la contribución de los programas y las actividades a los resultados observados³², mediante autoevaluaciones o evaluaciones independientes.

Sobre la base de estos criterios, en el marco del 2010 se dispone que el seguimiento del progreso continuo hacia el logro de las metas establecidas para un bienio y un Plan Estratégico en particular debe realizarse durante el proceso del PMA. A nivel de entidad, el PTB es el principal instrumento para la ejecución, así como para el seguimiento del desempeño de los P/S vinculados a resultados inmediatos del presupuesto por programas (y, por ende, a resultados intermedios específicos del Plan Estratégico), y la evaluación de los P/S se registra en el PMIS cada seis meses. El proceso del PMA también implica una revisión formal del gasto y las brechas presupuestarias. Los gerentes de las entidades tienen la responsabilidad de dirigir a sus equipos en la evaluación de los PTB, los planes de recursos humanos y las actividades para movilizar recursos durante el bienio. El segundo proceso del PMA de cada bienio (PMA2) sirve de revisión de mitad de período del presupuesto bienal por programas, y el cuarto (PMA4) es la base para la preparación del informe de fin de bienio, que también sirve de informe provisional sobre los avances en la ejecución del Plan Estratégico. Por lo tanto, tanto el PMA2 como el PMA4 implican una medición del progreso en relación con los resultados inmediatos del presupuesto por programas y los resultados intermedios y los indicadores de impacto del Plan Estratégico. Con el PMA4 se ponen en marcha consultas para la evaluación conjunta con los Estados Miembros a fin de obtener los datos y la información necesarios, y los Estados Miembros acceden directamente al SPMS para completar sus evaluaciones.

Buenas prácticas: Representación en Guatemala

Sobre la base de la experiencia adquirida con la creación de un panel de información sobre la vacunación contra la COVID-19, la representación proporcionó asistencia en el uso del sistema de seguimiento y reporte del programa de vacunación (“Tablero Virtual de Cobertura de Vacunación”). Esto representa un gran avance en el seguimiento de la cobertura de vacunación a nivel nacional y es esencial para mejorar la planificación y la ejecución de las actividades de vacunación.

³¹ Respuesta a las preguntas A, F, G, H y J.

³² Mayne (2007, 2010, 2015), Lahey y Nielsen (2013), Nielson y Hunter (2013), Nielsen y Montague (2023).

Desde el punto de vista conceptual, la frecuencia semestral de las deliberaciones y reporte sobre el desempeño en relación con los productos entregables del PTB es adecuada para presentar de manera periódica informes sobre los avances en la implementación y gastos del PTB. De las entrevistas a personal técnico y gerentes de la OPS se evidencia que valoran la disciplina de reportar regularmente sobre los avances en la implementación. El equipo externo de evaluación considera que el proceso del PMA es una buena práctica empleada por la OPS como parte de la gestión basada en resultados.

Algunas representaciones de país señalan que realizan reuniones de personal más frecuentes (es decir, semanales o mensuales) para analizar las dificultades de la implementación y discutir medidas correctivas relacionadas con los PTB. Por lo tanto, la frecuencia semestral del seguimiento continuo de los avances podría resultar insuficiente para que algunas entidades realicen una gestión más proactiva de sus ámbitos de trabajo.

Una desviación interesante de la solidez del proceso de reporte se refiere a la recopilación de información para el PMA. El proceso del PMA implica la recopilación de datos e información relacionados con los indicadores de impacto y de resultados intermedios del Plan Estratégico. Por tanto, también es pertinente para dar seguimiento a las metas del Plan Estratégico por medio de consultas con los Estados Miembros. Sin embargo, en lo que se refiere a la medición de los indicadores de resultados intermedios y del nivel del impacto del Plan Estratégico, algunas partes interesadas consideran que la frecuencia anual de la medición y reporte es inadecuada. En vista de que hay evidencia de que los recursos bienales tienden a estar disponibles en la última parte del bienio, este plazo es demasiado corto para que la mayoría de los P/S se traduzcan en resultados intermedios medibles, y mucho menos a nivel del impacto. Esta medición y reporte posiblemente excesivos de los resultados inmediatos y los resultados intermedios también podría evidenciarse en los considerables recursos de personal dedicados a estos procesos, como se destaca en los datos de la encuesta de personal de la OPS.

**Buenas prácticas:
Representación en Colombia**

El personal de todos los niveles aprecia las reuniones semanales de seguimiento, que le permiten tener una visión clara de los avances y los desafíos relacionados con la ejecución de los PTB.

Hallazgo 8. El enfoque centrado en la tasa de utilización del presupuesto en vez del desempeño, y los mecanismos débiles de retroalimentación para la planificación estratégica impiden que el proceso del PMA, así como el seguimiento y reporte en general, alcancen su pleno potencial³³.

Los datos de las entrevistas a informantes clave, en los niveles de país y subregional, parecen indicar que en el proceso no se presta suficiente atención a los aspectos cualitativos o a la medida en que se han alcanzado los resultados reportados. Además, el equipo externo de evaluación observó que las evaluaciones del desempeño se centran demasiado en la tasa de utilización del presupuesto. Al respecto, algunas partes interesadas señalaron que, en la práctica, los gastos financieros se habían convertido en la forma de medir los avances en la obtención de resultados. El equipo externo de evaluación ha constatado también que el proceso del PMA no incluye adecuadamente un aseguramiento específico de la calidad para que la información y los datos emanados del proceso del PMA, tal como se registran en el PMIS y en el SPMS, sean fiables y estén validados³⁴. Esto fue corroborado por algunos hallazgos de la encuesta al personal de la OPS: el 18% del personal de la OPS está totalmente de acuerdo con la afirmación de que hay procesos eficientes de aseguramiento de la calidad de los datos del PMA. Por último, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que el circuito y los mecanismos de retroalimentación, desde el PMA hasta la planificación estratégica, son insuficientes para posibilitar esa función crítica de la gestión basada en resultados. El equipo externo de evaluación señala, sin embargo, que los procesos del PMA pueden variar de una representación a otra y pueden depender de los estilos de gestión de los representantes de la OPS/OMS y otros gerentes, entre otros factores. Por lo tanto, también es evidente que los procesos del PMA se están realizando de manera ligeramente diferente en distintos lugares, con diferentes repercusiones en la OPS y sus operaciones.

Hallazgo 9. No se ha prestado suficiente atención a la eficiencia de los procesos de seguimiento del marco de gestión basada en resultados³⁵.

Hallazgos generales en torno a la eficiencia del seguimiento y la evaluación del desempeño

Esta evaluación se vio limitada por la falta de documentación sobre la eficiencia de los diversos componentes e instrumentos de la gestión basada en resultados, incluidos los procesos de ejecución y seguimiento. Aparte de unos pocos informes de auditoría externa y estudios internos, parece que la OPS no ha evaluado en medida suficiente la eficiencia de sus procesos de seguimiento y no ha medido adecuadamente los aumentos de la eficiencia derivados del uso de nuevas herramientas o procesos.

La OPS ha dado seguimiento solo a un pequeño número de indicadores para medir su desempeño institucional y la ejecución de su programa de trabajo. Los últimos planes estratégicos y presupuestos por programas de la OPS muestran que hay pocos indicadores relacionados con el desempeño institucional, que es uno de los aspectos previstos en un

³³ Respuesta a las preguntas A, G, H y K.

³⁴ Durante la preparación del informe final de la evaluación, se informó al equipo externo de evaluación que, en el ínterin, se había ampliado la revisión del PMA3 para que un equipo encabezado por la Gerencia Ejecutiva y la Oficina de Coordinación de Países y Subregiones pudiera analizar los datos del SPMS.

³⁵ Respuesta a las preguntas A, J, K, L, M, N, R y S.

sistema de gestión basada en resultados. Actualmente, esto se hace por medio de los resultados intermedios 27, “Fortalecimiento de la función de liderazgo, gobernanza y la promoción de la salud por la Oficina Sanitaria Panamericana”, y 28, “Uso cada vez más transparente y eficiente de los fondos, con una mejor gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos por la Oficina Sanitaria Panamericana”. En el Cuadro D del Anexo 10 (Volumen II, en inglés) se presenta un análisis somero de estos resultados intermedios, así como una comparación con la OMS.

El resultado intermedio 28 de la OPS tiene solo cuatro indicadores de resultados inmediatos, en comparación con los 12 indicadores del Presupuesto por Programas de la OMS 2022-2023, lo cual no basta para cubrir las principales funciones de gestión y administración de la Organización, y es poco probable que sea una base pertinente para garantizar la economía, la eficiencia y la eficacia en la ejecución del programa de trabajo de la OPS. A este respecto, en una auditoría externa (2021) se recomendó que el resultado intermedio 28 incluyera indicadores para promover medidas encaminadas a ahorrar costos y darles seguimiento. Además, a pesar de que la OPS ha adoptado ampliamente los mismos efectos directos y productos del Presupuesto por Programas 2022-2023 de la OMS (“resultados intermedios” y “resultados inmediatos” en la OPS), la OPS está dando seguimiento a indicadores diferentes, lo cual imposibilita una comparación. En consecuencia, los informes de la OPS a sus Cuerpos Directivos contienen solo análisis limitados de la eficiencia de la Organización.

Recursos tecnológicos

Con la operacionalización del PMIS en el 2017, la Organización ha dado un gran paso para simplificar muchos procesos de gestión y manejo de datos, con el fin de realizar “su labor de una manera más eficiente”³⁶. Se preveía que el PMIS redujera el número de pasos de los procesos de gestión en un 26%, pero no hay información sobre si esto se logró. El equipo externo de evaluación observó que, desde el 2017, la OPS ha trabajado continuamente para mejorar la funcionalidad del sistema y aumentar la eficiencia de la supervisión de la gestión con nuevos reportes y paneles de información encaminados a facilitar la toma de decisiones. Durante la pandemia de COVID-19, el PMIS se adaptó para respaldar el teletrabajo y el acceso remoto a los sistemas administrativos básicos y se adquirió tecnología de automatización robótica de procesos para acelerar la compra de vacunas, entre otras cosas. Los datos de las entrevistas a informantes clave parecen indicar que el personal valora la visibilidad que el PMIS les ofrece de los fondos asignados y gastados, pero las personas entrevistadas agregaron que necesitaban más capacitación sobre las funcionalidades introducidas hace poco. Según sus comentarios, los sistemas de la OPS (el PMIS y el SPMS) aún no están suficientemente conectados entre sí, lo cual genera una duplicación de tareas, y no todas las categorías de personal están autorizadas para consultar ciertos datos o reportes del PMIS. Además, varios funcionarios entrevistados del nivel de país señalaron que no había un sistema informático para dar seguimiento a los proyectos financiados con contribuciones voluntarias o facilitar la preparación de informes de los donantes. El PMIS fue concebido como un sistema informático transaccional centrado en el seguimiento de las tareas y sus costos.

³⁶ Situación del Sistema de Información Gerencial de la OPS (PMIS), documento CE160/INF/3. OPS, 2017.

Buenas prácticas: Representación en Colombia

Dado que el personal está de acuerdo en que los informes del PMIS no son fáciles de entender y de seguir, el personal administrativo está elaborando una herramienta con Power BI para que esta información sea clara y fácil de entender. Esta herramienta todavía se encuentra en la fase piloto.

Factores transversales

Los resultados de la encuesta de personal de la OPS muestran que hay varios factores que obstaculizan la eficiencia. Entre ellos se destaca la “burocracia excesiva” de la OPS y un entorno institucional “fuertemente regido por normas”, en el cual se percibe que las aprobaciones de la Sede o de la Oficina del Asesor Jurídico ocasionan demoras innecesarias. Esto se confirmó en las entrevistas a informantes clave y en el trabajo de campo, en las que se observó que muchas personas consideran que las revisiones y aprobaciones de la oficina regional no son eficientes y limitan su autonomía para tomar decisiones. Los datos de la encuesta también parecen indicar que los directores de departamento y los gerentes no tienen la libertad, la flexibilidad y la autoridad necesarias para utilizar recursos con el fin de obtener resultados.

Algunas personas entrevistadas, tanto a nivel regional como de país, se refirieron a la naturaleza compartimentada del trabajo de la OPS: cada unidad se centra en sus programas técnicos y no presta suficiente atención a la búsqueda de sinergias entre los programas y las iniciativas de cooperación técnica. Del mismo modo, la evidencia obtenida en las entrevistas y el trabajo de campo indica una desconexión entre el personal que proporciona cooperación técnica (“personal técnico” u “oficiales de programas”) y el personal que desempeña funciones habilitadoras (“personal administrativo” o “administradores”). No parece haber suficiente claridad sobre la forma en que las unidades y las oficinas pueden contribuir a la gestión basada en resultados y la forma en que este tipo de gestión puede complementar su labor. Sin embargo, la compartimentalización en la OPS varía mucho entre los países y a nivel regional.

Según los datos de la encuesta y de las entrevistas a informantes clave, otro obstáculo importante que se percibe con respecto a la eficiencia es la alta rotación del personal en las representaciones de país y la dificultad relacionada con la retención de personal local capacitado o de consultores después de cuatro años de empleo debido a una norma de recursos humanos³⁷. Un encuestado de la Sede informó que no había estabilidad para los trabajadores temporales, que la OPS perdía recursos humanos capacitados y que, al dejarlos ir, perdía el tiempo invertido en capacitarlos y el conocimiento que tenían de las necesidades de los departamentos (el efecto de los recursos humanos en la gestión basada en resultados se aborda con más detalles en el hallazgo 16). Además, algunas de las personas encuestadas y de los informantes claves entrevistados señalaron que el trabajo administrativo, sumado a las tareas técnicas y más sustantivas, representaba una carga de trabajo pesada.

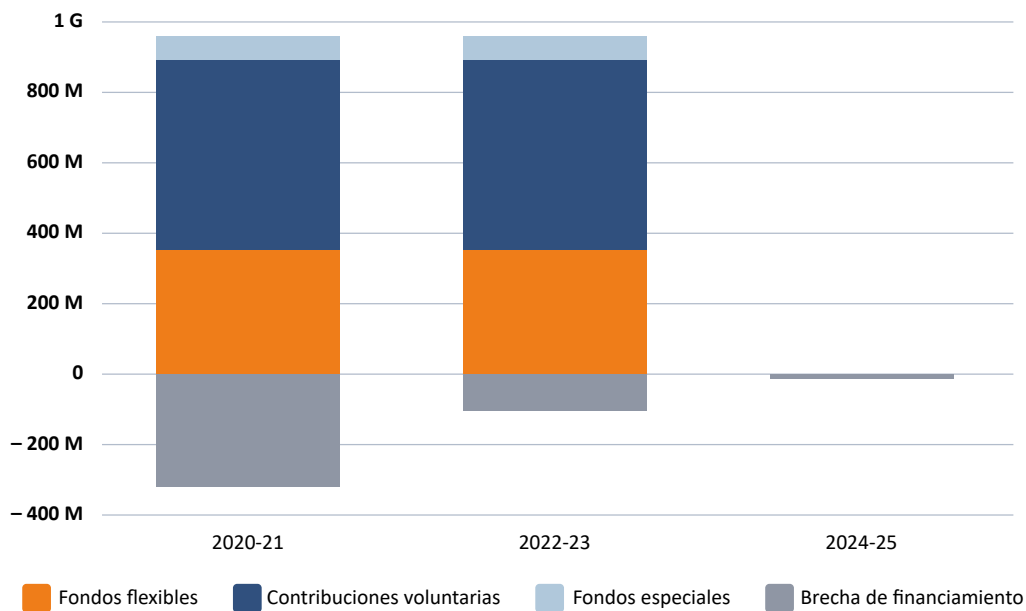
³⁷ Según el personal, el Departamento de Recursos Humanos no permite contratar a un consultor por más de cuatro años seguidos.

Por último, en las entrevistas a asociados clave de la OPS para el desarrollo también se indicaron algunos elementos de ineficiencia institucional. Varias personas entrevistadas señalaron la lentitud del proceso para obtener información financiera relacionada con las solicitudes de prórroga de contratos y que esas solicitudes se presentaban sistemáticamente tarde, lo cual, en su opinión, demostraba una gestión deficiente del ciclo de los proyectos. Otros lamentaron la lentitud del proceso y los elevados costos transaccionales que entrañaban las negociaciones de los contratos.

Hallazgo 10. Los proyectos financiados con contribuciones voluntarias no están bien integrados en el marco de procesos de seguimiento y reporte de la OPS.³⁸

Los proyectos financiados con contribuciones voluntarias son todas las iniciativas de cooperación técnica financiadas con recursos adicionales al presupuesto ordinario de la OPS. Estos proyectos deben apoyar a los PTB y, de esta forma, contribuir al logro de los resultados intermedios del Plan Estratégico. Como se observa en la Figura 4, tomada del portal de la OPS, las contribuciones voluntarias han representado más de la mitad de los fondos para la ejecución del Plan Estratégico 2020-2025 durante los dos bienios transcurridos hasta el momento.

Figura 4. Fondos del Plan Estratégico de la OPS 2020-2025 (por fuente)



Fuente: Portal del presupuesto por programas de la OPS. Disponible en: <https://open.paho.org/2022-23/budget-and-financing>.

³⁸ Respuesta a las preguntas I, J, M, N y R.

De conformidad con el marco del 2010, la gestión de proyectos financiados con contribuciones voluntarias está implícitamente vinculada a la gestión basada en resultados y contribuye a todos los componentes (planificación, seguimiento y evaluación del desempeño, evaluación independiente y aprendizaje, y rendición de cuentas). Sin embargo, el equipo externo de evaluación encontró algunas limitaciones en el seguimiento y la evaluación del desempeño.

En cuanto al seguimiento, las entidades deben informar sobre la ejecución tanto interna como externa de proyectos y del presupuesto al donante. Sin embargo, en la mayoría de las representaciones de país, se trata de dos procesos paralelos que conducen a la duplicación del trabajo. Dado que la mayoría de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias se guían por los marcos de medición del desempeño y las plantillas de reporte de los donantes, la mayoría de los gerentes de proyectos de las representaciones de país afirmaron que habían diseñado sus propias herramientas de seguimiento para facilitar el reporte a los donantes. Todos los datos confirman que no se está usando el PMIS para dar seguimiento a los proyectos financiados con contribuciones voluntarias o para presentar informes (a los donantes) sobre los P/S entregados. La complejidad de las herramientas varía según la representación, el donante y el tamaño del proyecto, ya que algunos usan una simple hoja de cálculo en Excel y otros usan programas informáticos como Kobo Toolbox. Por lo tanto, la información sobre los resultados de proyectos a los cuales se da seguimiento varía mucho entre los proyectos financiados con contribuciones voluntarias y es difícil de consolidar de una manera válida con los distintos parámetros en uso. Además, las herramientas internas de seguimiento paralelo para recopilar dichos datos son en su mayoría manuales y pueden ser propensas a errores. Lo que es más importante, eso significa que la mayor parte del seguimiento y reporte relacionado con las contribuciones voluntarias se efectúa al margen de los procesos de seguimiento y reporte de la OPS.

Además, como se explica en los procedimientos normalizados de trabajo (SOP, por su sigla en inglés) para la gestión de proyectos financiados con contribuciones voluntarias (2020), estas contribuciones deben notificarse internamente para que figuren en los informes trimestrales de seguimiento³⁹, pero no hay un sistema informático institucional o centralizado para dar seguimiento a los P/S entregados. El personal de las representaciones señaló que la presentación de informes a la Sede variaba en función de si se habían recaudado fondos externos a nivel local, por medio de la representación, o con el apoyo del Departamento de Relaciones Externas, Asociaciones y Movilización de Recursos (ERP) a nivel regional. Hay una mayor independencia en el seguimiento y la rastreabilidad cuando la recaudación de fondos se efectúa directamente con asociados nacionales para el desarrollo. Algunas personas entrevistadas señalaron que, a pesar de los esfuerzos, la información de los donantes sobre los proyectos está fragmentada tanto a nivel regional como de país y no siempre está disponible para la toma de decisiones. Algunas partes interesadas señalaron que no veían la versión final de los informes que se presentaban a los donantes, lo cual constituía una prueba más de las deficiencias y las lagunas en los circuitos de retroalimentación del seguimiento.

39 Procedimientos normalizados de trabajo para la gestión de proyectos financiados con contribuciones voluntarias (2020).

3.4 Evaluación independiente y aprendizaje

Hallazgo 11. No se ha creado un espacio suficiente para la evaluación sistemática ni se la ha integrado en la OPS como herramienta importante del marco de gestión basada en resultados⁴⁰.

El marco de gestión basada en resultados de la OPS incluye un componente de evaluación independiente y aprendizaje que reconoce el importante papel que desempeña la función de evaluación para complementar el proceso del PMA y el vínculo entre la evaluación y el aprendizaje. Sin embargo, la política formal de evaluación se revisó de acuerdo con los estándares de la gestión basada en resultados en la OPS hace muy poco (2021). No se ha creado un espacio suficiente para la evaluación sistemática y la función de evaluación ni se las ha integrado en la OPS como herramientas importantes del marco de gestión basada en resultados.

Buenas prácticas: Granada (parte del grupo de países del Caribe oriental)

Desarrolló su propia herramienta de seguimiento en Microsoft Excel para administrar los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, darles seguimiento y simplificar el análisis, la combinación de datos y el reporte.

Durante el período 2010-2023 se hicieron 29 evaluaciones institucionales, en su mayoría evaluaciones realizadas por la OMS que incluían a la OPS en calidad de Oficina Regional para las Américas. En ese mismo período se hicieron 25 evaluaciones descentralizadas de la OPS⁴¹. La reciente publicación de la política de evaluación de la OPS y el número limitado de evaluaciones realizadas dan fe de que no se ha prestado suficiente atención al aprendizaje adquirido por medio de la evaluación sistemática durante el período examinado. Además, en la evaluación de la gestión basada en resultados no se encontró evidencia de que se hubiera dado seguimiento a las recomendaciones formuladas en las evaluaciones anteriores ni a su cumplimiento. Esto también se refleja en la falta de percepciones compartidas sobre el papel que deben desempeñar las evaluaciones.

La función de evaluación, que originalmente estaba ubicada en la Oficina del Director (D), aunque no contaba con personal ni tenía plena independencia, pasó a formar parte de la función de supervisión en el bienio 2008-2009, tras la firma de un acuerdo con la Oficina de Auditoría Interna y Supervisión (IAO) de la OMS. No hay suficiente evidencia en lo que se refiere a todos los elementos de la evolución de la función de evaluación entre el 2005 y el 2021, pero en algunas entrevistas a informantes clave se señaló que, durante ese período, la función de evaluación desempeñó una función consultiva de supervisión de evaluaciones encargadas a proveedores externos, algunas de las cuales respondieron a decisiones internas y otras a solicitudes de los donantes. Esa función incluía asistir a la OMS con los aspectos de algunas de sus asignaciones relacionados con la Oficina Regional para las Américas (AMRO). En febrero del 2020, la Directora de la OPS transfirió la función de evaluación al PBE.

⁴⁰ Respuesta a las preguntas A, F e I.

⁴¹ No se dio seguimiento de manera centralizada al número de evaluaciones dirigidas por donantes, pero esto podría investigarse más a fondo.

Además, en las entrevistas a personal de la OPS se observó que no resulta clara la forma en que las evaluaciones de la OPS pueden complementar y fortalecer las evaluaciones de desempeño realizadas como parte del proceso del PMA (que son procesos enteramente de autoevaluación, con la notable excepción de la evaluación conjunta con los Estados Miembros). Esto también significa que, hasta hace poco, la función de evaluación no se concebía como una manera de conducir a una mayor comprensión de la eficiencia y la eficacia de las operaciones de la OPS, tanto en la Sede como a nivel de país⁴².

Desde que se publicó la política de evaluación en el 2021, el PBE encarga y gestiona las evaluaciones institucionales de acuerdo con los planes de evaluación periódica, que abarcan dos años y son aprobados por la Gerencia Ejecutiva de la OPS, aunque aún no se ha sistematizado la frecuencia de la aprobación. Es demasiado pronto para determinar cuán eficaces serán los cambios recientes encaminados a fortalecer el marco de gestión basada en resultados mediante una función de evaluación revitalizada y dotada de recursos. Los datos de la encuesta de la OPS muestran que más de la mitad de las personas encuestadas (56%) están totalmente en desacuerdo con la afirmación de que la OPS “produce evaluaciones independientes y basadas en la evidencia de sus programas y su desempeño institucional”.

Hallazgo 12. Es necesario profundizar y mejorar en toda la Organización los aspectos relativos al aprendizaje de una cultura de gestión basada en resultados⁴³.

En la política de evaluación adoptada hace poco por la OPS (2021) se reconoce debidamente que la función de evaluación es un componente importante del marco de gestión basada en resultados. En el documento también se afirma que la evaluación refuerza la rendición de cuentas institucional, la toma de decisiones basadas en la evidencia, la gestión del conocimiento y el aprendizaje institucional, que, de hecho, son todos propósitos importantes y pertinentes de un proceso de evaluación. Cabe señalar, además, que la función de evaluación en toda la Organización se está definiendo ahora como un mecanismo para el aprendizaje institucional, la rendición de cuentas y la gestión y mejora del desempeño.

La evidencia con respecto a la cultura de aprendizaje en la OPS es dispar. El equipo externo de evaluación entrevistó a informantes clave del personal de la Sede, quienes señalaron algunos éxitos (incluidas las mejoras recientes) y desafíos (como el compromiso del personal directivo superior con la gestión basada en resultados y el aprendizaje) durante la mayor parte del período examinado (2008-2022). Sin embargo, la opinión general es que la OPS todavía no se centra en aprender de los resultados para determinar cómo se asignan los presupuestos, por ejemplo. En cambio, se centra más en mantener los desembolsos históricos a nivel de entidad, que determinan las asignaciones de fondos para los años siguientes. Además, las entrevistas y las visitas a los países confirman que las herramientas de gestión basada en resultados se utilizan a menudo de manera “mecánica” y no de una manera reflexiva y adaptativa en la que el aprendizaje sea un componente fundamental.

⁴² La evaluación se centró más en los avances realizados en la aplicación de la gestión basada en resultados durante el período comprendido entre el 2014 y diciembre del 2022. No tuvo en cuenta los avances realizados desde enero del 2023 con los nuevos procesos y pautas y la aplicación de la evaluación en la OPS en otras áreas, como su respuesta a la COVID-19. En el Anexo 8 (Volumen II, en inglés) se presenta una lista de los logros de la función de evaluación en el 2023 según lo informado por el PBE. Estos avances son importantes para ayudar a iniciar un proceso con el fin de avanzar en la cultura de evaluación y en los cambios en los comportamientos necesarios para apoyar una cultura de gestión orientada a la consecución de resultados.

⁴³ Respuesta a las preguntas A, C, F e I.

A pesar de la satisfacción con el proceso del PMA (que representa una buena práctica y tiene un gran valor potencial para la gestión basada en resultados en la OPS), el equipo externo de evaluación encontró que es necesario promover un mayor énfasis en los aspectos interpretativos y de aprendizaje, no solo de los procesos de seguimiento, como el PMA, sino también de las evaluaciones, incluidas las contribuciones de la OPS a la Agenda de Salud Sostenible para las Américas y los ODS, a fin de enriquecer el conocimiento de las lecciones aprendidas y orientar las medidas correctivas adecuadas. La Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación (IES) informó que el proceso del PMA se centraba en gran medida en la medición y en información estadística, lo cual podría limitar la capacidad de la gestión basada en resultados para catalizar el replanteamiento estratégico y proponer medidas correctivas⁴⁴. Como se ha señalado, el proceso del PMA no está suficientemente vinculado a un mecanismo o circuito de retroalimentación para el aprendizaje continuo y la mejora de la planificación estratégica y la programación, y esto se ve exacerbado por la falta de información sobre el aprendizaje resultante de la evaluación. Además, los datos recopilados en las entrevistas y en la revisión documental parecen indicar que no hay una estrategia formal de gestión del conocimiento para promover la generación y el uso de la información y los conocimientos.

Los resultados de las entrevistas y de la encuesta sugieren que la mayoría de las personas no saben dónde encontrar los resultados de las evaluaciones anteriores y no se sienten seguras usándolos en su trabajo. Los datos de las entrevistas y de la encuesta muestran también que los recursos asignados a la evaluación, el análisis de datos y el aprendizaje para la toma de decisiones son limitados.

3.5 Rendición de cuentas

Hallazgo 13. El marco de rendición de cuentas y reporte de la OPS incluye dos tipos de informes para los Estados Miembros, pero no permite determinar fácilmente las contribuciones consolidadas de la Oficina Sanitaria Panamericana a los resultados del Plan Estratégico⁴⁵.

Marco de presentación de informes de la OPS

El uso de la información obtenida de los resultados para la planificación y la gestión del aprendizaje, así como para el reporte y la rendición de cuentas, es un principio importante de la gestión basada en resultados. Por lo tanto, el reporte debe cumplir el doble propósito de proporcionar información sobre el desempeño a los gerentes (y a otros) para posibilitar una gestión proactiva y proveer información a los Cuerpos Directivos sobre los resultados alcanzados como recursos para la rendición de cuentas.

El marco del 2010 contiene pocas orientaciones sobre el marco de reporte institucional⁴⁶. En el anexo del Plan Estratégico 2020-2025 se incluyó una visión general del marco actual de

⁴⁴ Informe de auditoría 2022.

⁴⁵ Respuesta a las preguntas A, B, F e I.

⁴⁶ Por ejemplo, ¿cuál es la función, la frecuencia y el contenido, y quiénes son destinatarios, de los diversos informes que debe preparar la OPS?

rendición de cuentas de la OPS, incluida la lista de todos los informes que deben presentarse a los Cuerpos Directivos. Dos tipos de informes son de particular importancia para el marco de gestión basada en resultados: a) los informes de la evaluación de fin de bienio del presupuesto por programas, cuyo propósito es informar a los Cuerpos Directivos de la OPS sobre los avances en la ejecución del Plan Estratégico y, por lo tanto, servir de informes de progreso provisionales para el Plan Estratégico⁴⁷, y b) los informes anuales y quinquenales del Director de la Oficina, cuyo propósito es informar a los Estados Miembros sobre los resultados de la cooperación técnica de la Oficina con los Estados Miembros y su colaboración con asociados estratégicos y partes interesadas⁴⁸. Por medio del proceso del PMA, el marco de reporte de la OPS también facilita la tarea de los gerentes de entidad de preparar informes semestrales sobre los avances en la ejecución del PTB, destinados a la Gerencia Ejecutiva de la Oficina.

En la evaluación se determinó que los informes anuales y quinquenales del Director (que documentan la labor de cooperación técnica de la OPS) no siguen el esquema de los informes de fin de bienio⁴⁹. Por lo tanto, no es fácil establecer vínculos entre los resultados inmediatos de la labor de cooperación técnica de la OPS y los cambios que deben medirse por medio de los indicadores de resultados intermedios y del impacto. Otro obstáculo es la falta de consonancia entre el ciclo del informe quinquenal y el ciclo del Plan Estratégico (por ejemplo, el informe quinquenal 2018-2022 abarca el Plan Estratégico tanto para el período 2014-2019 como para el período 2020-2025).

Además, en los informes de la OPS hay poca evidencia de los esfuerzos para combinar sistemáticamente, en el marco de cada resultado intermedio del Plan Estratégico, los principales P/S entregados por la Organización por medio de sus diversos instrumentos operacionales (cooperación técnica, proyectos financiados con contribuciones voluntarias, fondos de compras). Por consiguiente, en los informes de fin de bienio se describen las medidas adoptadas en los Estados Miembros mezcladas con las actividades emprendidas por las representaciones de la OPS/OMS, pero no se establecen vínculos entre esas actividades. Del mismo modo, los estudios de casos presentados en los mismos documentos proporcionan información sobre actividades específicas y datos sobre P/S entregados en los Estados Miembros, pero no proveen información sobre los resultados intermedios (es decir, cómo se han utilizado los productos proporcionados y qué efectos han tenido). Esta cuestión también se resaltó en una auditoría reciente del desempeño (2021), en la que se observó que es difícil dar seguimiento al desempeño de la Oficina de manera consolidada y medible por medio de los informes que se presentan a los Estados Miembros⁵⁰. En conjunto, estas cuestiones obstaculizan la rendición de cuentas a los Estados Miembros sobre los resultados y logros en materia de desarrollo obtenidos en la Región con el apoyo de la Oficina.

⁴⁷ Procedimiento normalizado de trabajo de la OPS para el PMA.

⁴⁸ Informe quinquenal 2018-2022 del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana.

⁴⁹ Si bien en los informes de fin de bienio se presentan los logros de acuerdo con los resultados intermedios del Plan Estratégico, los resultados de la cooperación técnica se presentan en ámbitos que no corresponden a los "grupos de resultados intermedios" del Plan Estratégico.

⁵⁰ Informe del Auditor Externo sobre los estados financieros de la OPS correspondientes al 2021, en Informe Financiero del Director e Informe del Auditor Externo, documento OD365.

Planificación, seguimiento y presentación de informes a nivel de proyecto

Una revisión del marco del 2010 muestra que el nivel de proyecto está ausente en este marco⁵¹, aunque los proyectos son, en la práctica, el principal instrumento utilizado para llevar a cabo iniciativas financiadas con contribuciones voluntarias. Los SOP de la OPS para la gestión de proyectos financiados con contribuciones voluntarias (2020) llenan este vacío conceptual al definir los proyectos y proporcionar orientación detallada para la gestión del ciclo de los proyectos, desde su formulación conceptual hasta su ejecución y finalización. En el documento se recomienda el uso de instrumentos ad hoc de planificación y seguimiento (por ejemplo, planes de trabajo de proyectos, planes de seguimiento, cuadros para dar seguimiento al presupuesto) para los proyectos financiados con contribuciones voluntarias. Al fin y al cabo, la OPS no puede informar fácilmente sobre los P/S consolidados entregados y los resultados intermedios de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias (véase más información en el hallazgo 9), ya que eso se hace en su mayor parte por medio de evaluaciones ad hoc o misiones de verificación dirigidas por donantes.

3.6 Consideraciones transversales: capacidad, sostenibilidad y temas transversales

Capacidad

Hallazgo 14. En toda la Organización hay distintos grados de comprensión de la gestión basada en resultados. Eso limita las oportunidades para crear una cultura de la gestión basada en resultados y aumentar la eficacia de las operaciones de la OPS, especialmente en los niveles subregional y de país. La falta de un programa de capacitación integral ha contribuido a esta comprensión desigual⁵².

En el contexto de la eficacia institucional, es indispensable que todo el personal de la OPS tenga un entendimiento común del marco y del ciclo de la gestión basada en resultados. Sin embargo, esta comprensión de la finalidad de la gestión basada en resultados no parece estar arraigada en toda la Organización.

Una cita de la encuesta de personal de la OPS revela perspectivas más amplias al respecto y está respaldada por otras líneas de investigación:

Muchos funcionarios no comprenden la gestión basada en resultados; muchos gerentes piensan que, cuanto más ejecutan y gastan, mejor se desempeñan, y se centran solo en objetivos a corto plazo. Si la evaluación del desempeño de estas entidades favorece esta creencia y práctica, perdemos la razón de ser como organización, no cumplimos nuestro mandato y realizamos gastos ineficientes (encuesta Gallup)⁵³.

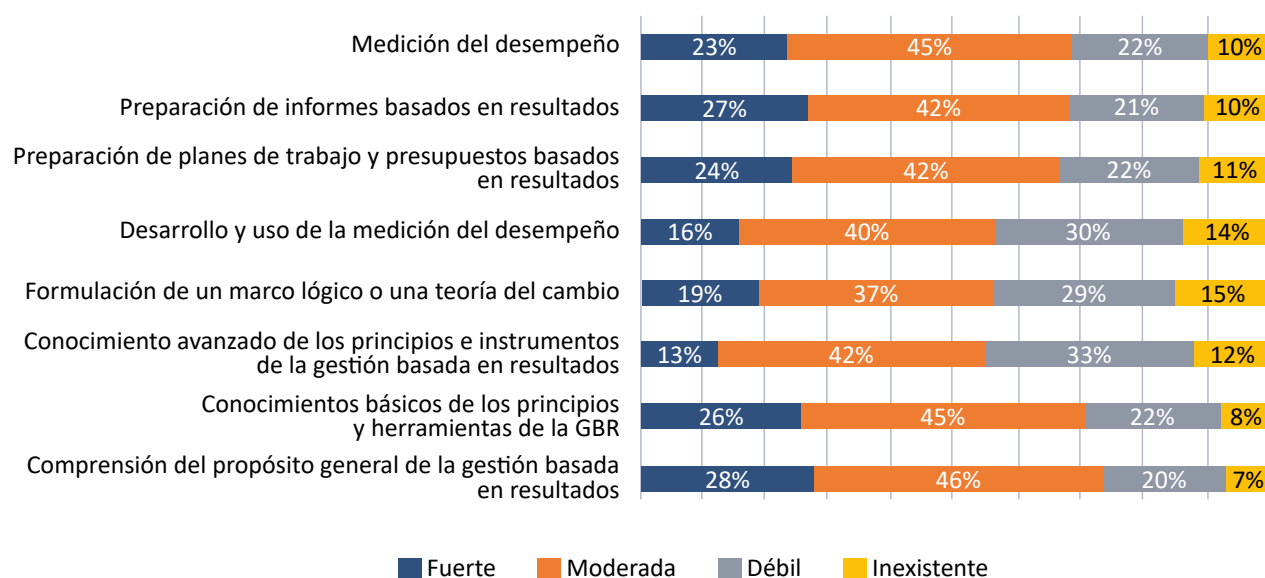
51 En el documento se hace referencia a las contribuciones voluntarias como una política de gestión basada en resultados y como recursos recibidos por la Organización, además del presupuesto ordinario de la OPS, que deben contribuir al logro de los objetivos estratégicos, pero no se indica, ni siquiera sucintamente, qué instrumentos del marco general de gestión basada en resultados se usarán para transformar estos recursos en resultados (es decir, proyectos).

52 Respuesta a las preguntas C, D y G.

53 Encuesta Gallup sobre la evaluación de la gestión basada en resultados, 2023.

El equipo externo de evaluación observó que el personal de la OPS tiene una comprensión limitada y diferenciada de la gestión basada en resultados y sus herramientas, lo cual no refleja un cambio significativo con respecto a la línea de base de hace casi veinte años. En el 2005, la mayoría de los funcionarios de la OPS entrevistados no tenían una comprensión clara del concepto y las técnicas de la gestión basada en resultados, y a menudo la asociaban con la definición más limitada de la presupuestación basada en resultados⁵⁴. Veinte años más tarde, todavía es necesario aclarar la forma en que la OPS define y aplica la gestión basada en resultados. Los datos de la encuesta muestran que el grado de comprensión de la gestión basada en resultados no es tan sólido como se creía y que la mayoría de las personas encuestadas califican su conocimiento de los principios de este enfoque de la gestión en general como moderado, como se muestra en la Figura 5.

Figura 5. Principios e instrumentos de la gestión basada en resultados



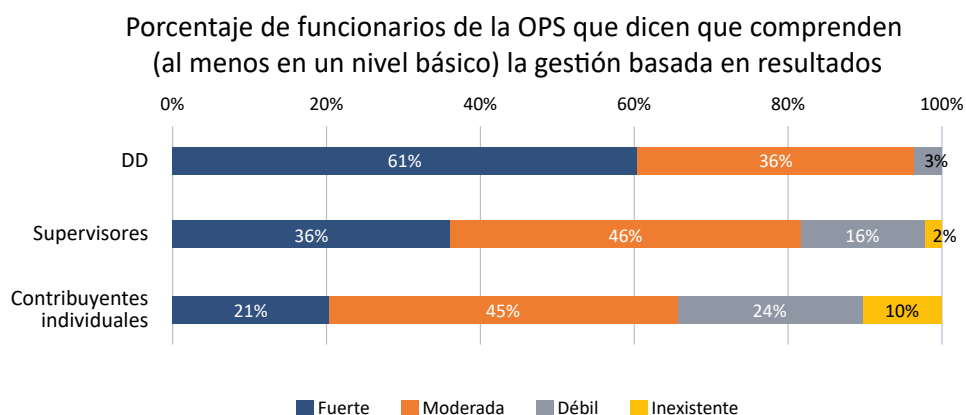
Fuente: Encuesta Gallup del personal de la OPS sobre la evaluación de la gestión basada en resultados, 2023. Pregunta: ¿Cómo calificaría su conocimiento personal y su comprensión de los principios e instrumentos de la gestión basada en resultados?

Los datos de la encuesta, las entrevistas a informantes clave y las visitas a los países también parecen indicar que la comprensión de la gestión basada en resultados varía según el nivel de la Organización en el que se encuentra la persona. El personal de la Sede parece ser más consciente de lo que es la gestión basada en resultados que el personal de las oficinas subregionales y las representaciones de país. Del mismo modo, una mejor comprensión de la gestión basada en resultados parece ser más frecuente en los cargos directivos más altos, como se ilustra en la Figura 6, que muestra una diferencia significativa en la comprensión entre los niveles gerenciales (directores de departamento y representantes de la OPS/OMS) y los supervisores y contribuyentes individuales. Varias personas entrevistadas en oficinas

54 DCI, 2005.

fuera de la Sede se refirieron únicamente al ciclo de planificación, lo cual da a entender que la planificación constituye la totalidad del marco de gestión basada en resultados. Esta brecha en los niveles de comprensión puede afectar la eficacia de la implementación de la gestión basada en resultados.

Figura 6. Gestión basada en resultados (por nivel de liderazgo)⁵⁵



Fuente: Encuesta Gallup del personal de la OPS sobre la evaluación de la gestión basada en resultados, 2023.

El equipo externo de evaluación observó que uno de los factores más importantes que influyen en esta comprensión desigual y limitada de la gestión basada en resultados es la falta de un programa integral de capacitación al respecto en la OPS. El 35% de las personas que participaron en la encuesta al personal de la OPS señalaron la falta de capacidad o de conocimientos en materia de gestión basada en resultados, debido a la falta de capacitación, como un obstáculo importante para la aplicación adecuada de este enfoque de la gestión, mientras que otros afirmaron que no tenían conocimientos suficientes para tratar de identificar obstáculos en su aplicación.

⁵⁵ La categoría "DD" incluye tanto a los directores de departamento como a los representantes de la OPS/OMS.

En la actualidad, la capacitación sobre la gestión basada en resultados es un curso de autoaprendizaje en línea de dos horas de duración sobre los aspectos básicos del marco de gestión basada en resultados utilizado por la OPS. Este curso no se ha actualizado desde su creación, lo cual podría dar lugar a algunas lagunas en la comprensión del ciclo de la gestión basada en resultados⁵⁶. Algunas personas entrevistadas señalaron que este curso no era suficiente para comprender realmente la función y las responsabilidades que tienen en el proceso de gestión basada en resultados. Esto se confirma con los datos de la encuesta, que resaltan que no se dispone de capacitación sobre componentes específicos, aunque parecen indicar que algunos cargos gerenciales (por ejemplo, directores de departamento y representantes de la OPS/OMS) han recibido orientación adicional sobre componentes específicos de la gestión basada en resultados. La mayoría de las partes interesadas estaban de acuerdo en que era necesario seguir impartiendo capacitación sobre temas relacionados con la gestión basada en resultados. Más del 80% de las personas encuestadas dijeron que lo agradecerían. Esta necesidad de realizar más la capacidad se señaló también en el informe de auditoría del 2022⁵⁷.

Experiencias: Representación en Colombia

Varios funcionarios técnicos y administrativos afirmaron que sus superiores los motivaban para que “pensaran como gerentes”, pero no contaban con suficiente capacitación y herramientas para hacerlo. Estaban interesados en aprender y mejorar sus aptitudes estratégicas y les gustaría recibir más capacitación sobre la gestión basada en resultados.

⁵⁶ Informe del análisis de las brechas, 2022.

⁵⁷ Ibidem.

Hallazgo 15. El marco de gestión basada en resultados de la OPS responde a las expectativas de la mayoría de los Estados Miembros⁵⁸.

Las partes interesadas externas, incluidos las contrapartes en los ministerios y los asociados para el desarrollo, coinciden en que uno de los puntos fuertes del marco de gestión basada en resultados de la OPS y del Plan Estratégico es que proporcionan plena claridad sobre los objetivos que la OPS buscará alcanzar en la Región, y señalan la capacidad de la Organización para cumplir los objetivos establecidos. Además, más del 80% de los Estados Miembros encuestados están de acuerdo en cierta medida en que el Plan Estratégico refleja el valor agregado y las ventajas comparativas de la OPS.

Los comentarios de varios Estados Miembros indican que el valor agregado del ejercicio de priorización es que les ayuda a desarrollar sus capacidades de planificación estratégica, y datos de las entrevistas a informantes clave también muestran que los Estados Miembros valoran mucho esta oportunidad de desarrollo de sus capacidades. Por lo general, esto se atribuye al apoyo técnico de la OPS a los Estados Miembros durante la planificación y la ejecución de programas a nivel de país. Varias personas entrevistadas coinciden en que el apoyo de la OPS es eficaz gracias a su personal técnico, que es muy competente y a menudo hace más que lo que se espera de ellos. Estos procesos también brindan oportunidades bien recibidas para fortalecer la relación entre los Ministerios de Salud y los representantes de la OPS/OMS en los países.

Otro hallazgo del equipo externo de evaluación fue que los Estados Miembros están satisfechos en general con el resultado final del proceso de planificación estratégica. Una de las principales razones es el enfoque participativo, que permite una mejor armonización con las necesidades y las prioridades del país. Esto se confirmó en la encuesta a los Estados Miembros, en la cual la mayoría de las personas encuestadas estuvieron totalmente de acuerdo en que hay una buena armonización entre el Plan Estratégico de la OPS y las políticas y programas nacionales, y que las intervenciones son pertinentes para las necesidades del país. Sin embargo, esto se debe en parte a que se considera que las prioridades de la OPS son suficientemente amplias para vincularlas a los planes nacionales y las metas en materia de salud. No obstante, varios representantes de los Estados Miembros afirmaron en las entrevistas y en la encuesta que el Plan Estratégico de la OPS no tiene en cuenta en medida suficiente los factores específicos del contexto; por ejemplo, hay un margen limitado para la adaptación relacionada con las emergencias de salud. Los datos de la encuesta muestran también que la medida en que la OPS tiene en cuenta lo que otros asociados para el desarrollo están haciendo en el país es desigual entre los países. Una desventaja de la búsqueda de consenso por parte de la OPS es que no todos los países sienten que sus prioridades se reflejan en el Plan Estratégico, a pesar del número sustancial de resultados intermedios que constan en el plan.

⁵⁸ Respuesta a las preguntas B, C, E y P.

En términos generales, los resultados de la encuesta a los Estados Miembros muestran que las personas encuestadas estaban generalmente satisfechas con la eficiencia con la que la OPS gestiona su proceso de planificación estratégica (el 58% estaba totalmente de acuerdo), pero un poco menos con los procesos de seguimiento y evaluación (el 45% estaba totalmente de acuerdo). Sin embargo, algunas personas entrevistadas señalaron que algunos ministerios de salud tenían una capacidad limitada para participar de manera significativa en los procesos de la OPS, como el ciclo de planificación, el reporte de datos y el seguimiento. En cuanto a la planificación, los comentarios de algunos Estados Miembros más pequeños muestran que el proceso de planificación a nivel de país y la metodología de priorización de Hanlon son procesos complejos que llevan mucho tiempo y, a veces, exceden la capacidad de los Estados Miembros (véase más detalles sobre el método de priorización de Hanlon en el hallazgo 5).

Hallazgo 16. La capacidad limitada de algunos Estados Miembros les impide participar de manera significativa en ciertos procesos, y no hay suficiente claridad con respecto a la asignación de fondos entre los países⁵⁹.

Con respecto al seguimiento y reporte, el equipo externo de evaluación observó que menos de la mitad de las personas que participaron en la encuesta a los Estados Miembros sienten que comprenden bien las expectativas de la OPS con respecto al seguimiento para informar sobre las tendencias de la salud en el país. Además, el equipo observó que muchos Estados Miembros sienten que pueden dar seguimiento a los indicadores del Plan Estratégico de la OPS e informar al respecto solo hasta cierto punto y no siempre tienen los recursos humanos necesarios para realizar las tareas relacionadas con el seguimiento y la reporte de la OPS. Para algunos representantes del Ministerio de Salud, su capacidad para responder a los requisitos de la OPS en lo que se refiere a la calidad de los datos es un desafío debido a que tienen prioridades contrapuestas y recursos limitados. Las respuestas de los Estados Miembros también fueron variadas en cuanto a la eficiencia del proceso de reporte de la OPS. Uno de los Estados Miembros afirmó que sería más pertinente que la OPS basara su presupuesto por programas en los planes nacionales vigentes para el sector de la salud. Estos desafíos, que son más frecuentes en los países más pequeños, respaldan los hallazgos de que la capacidad de los Estados Miembros para participar en los procesos de gestión basada en resultados de la OPS está vinculada a su satisfacción con esos procesos.

En las entrevistas a informantes clave y en la encuesta, varios Estados Miembros indicaron que no tenían acceso al PTB finalizado a nivel de país, ya que se trataba de un documento interno de la OPS. Algunos señalaron que, a nivel nacional, no se sabía cómo se distribuían los recursos por prioridad, lo cual limitaba el consenso sobre una agenda estratégica. En algunos casos se observó también que el uso de los PTB a nivel de país era demasiado prescriptivo, y algunos informantes clave entrevistados dijeron que la OPS tendía a “presionar” para que concluyeran ciertas actividades porque estaban en el PTB, independientemente de que un país tuviera la capacidad para llevarlas a cabo, lo cual era perjudicial para la apropiación por parte del país.

⁵⁹ Respuesta a las preguntas B, C, E y P.

Hallazgo 17. La OPS ha anunciado su compromiso con la aplicación de la gestión basada en resultados. Sin embargo, en la práctica, la falta de recursos financieros y humanos suficientes dificulta su sostenibilidad⁶⁰.

Sostenibilidad del financiamiento

Para que el marco de gestión basada en resultados sea sostenible, es necesario consolidar el compromiso, el tiempo y los recursos de quienes ocupan puestos de liderazgo. De acuerdo con la revisión documental y las entrevistas a altos directivos a nivel regional, existe el compromiso de seguir aplicando la gestión basada en resultados. De ello da fe el continuo fortalecimiento del marco desde su puesta en marcha en el 2010. A lo largo de este tiempo, se han establecido y mejorado nuevos mecanismos y herramientas para cada componente. Por ejemplo, los programas informáticos para el SPMS y el PMIS han contribuido a una base sólida del sistema. Según la encuesta de personal de la OPS, alrededor del 65% de las personas que participaron están satisfechas con los recursos tecnológicos disponibles para aplicar el marco de gestión basada en resultados. Sin embargo, un par de personas entrevistadas a nivel de país creen que el grado de compromiso es mayor en teoría que en la práctica.

En general, el equipo externo de evaluación observó que había algunas dificultades para garantizar que los resultados logrados hasta ese momento fuesen sostenibles. Esas dificultades estaban relacionadas con recursos tanto financieros como humanos. En el caso de la ejecución del Plan Estratégico y la planificación operacional, una de las cuestiones es la imprevisibilidad de los recursos presupuestarios para las entidades. La OPS opera con el mecanismo de “dotación presupuestaria”, que establece un tope presupuestario y fomenta la recaudación de fondos a nivel local. De acuerdo con los resultados de la encuesta, uno de los principales obstáculos para la gestión de los programas es la falta de previsibilidad o disponibilidad de recursos financieros cuando se los necesita o la demora en la recepción de recursos presupuestarios que se reciben hacia el final del bienio, lo cual provoca retrasos en la ejecución de los planes de trabajo. Además, en las entrevistas realizadas durante las visitas a los países seleccionados también se señaló que el personal nacional no recibía suficiente capacitación sobre recaudación estratégica de fondos, lo cual limita las oportunidades de la OPS para obtener financiamiento sostenible de otros asociados para el desarrollo.

Sostenibilidad de los recursos humanos

El segundo factor son los recursos humanos. El equipo externo de evaluación observó que hay una alta tasa de movimiento del personal y los consultores nacionales. Uno de los factores que contribuyen a ello son las políticas de la OPS en materia de recursos humanos, en particular las relacionadas con los consultores. En consecuencia, la Organización tiene dificultades para retener al personal que ya está capacitado y familiarizado con los procesos e instrumentos de gestión basada en resultados. Este movimiento continuo, combinado con la falta de espacios adecuados para la capacitación, puede menoscabar la calidad de la gestión basada en resultados y la sostenibilidad a largo plazo.

⁶⁰ Respuesta a la pregunta T.

El equipo externo de evaluación también constató que la disponibilidad y la capacidad de las contrapartes nacionales en los Estados Miembros son limitadas. Una hipótesis para el correcto funcionamiento de la gestión basada en resultados es que los Estados Miembros tengan suficiente capacidad para participar de una manera significativa en el ciclo de la gestión (especialmente durante la planificación y el seguimiento). Según la encuesta a los Estados Miembros y las entrevistas, eso no siempre es así. Las personas encuestadas indicaron que había pocas personas que pudieran atender todas las solicitudes y responsabilidades relacionadas con la OPS.

El papel del PBE en el seguimiento de la aplicación de la gestión basada en resultados es fundamental. Los datos parecen indicar que, con más recursos humanos, se podría garantizar que la gestión basada en resultados se incorpore plenamente en la planificación, el seguimiento y reporte de una manera más integrada y sostenible.

Temas transversales

Hallazgo 18. Los temas transversales se han incluido en la mayoría de los instrumentos de planificación, como el Plan Estratégico y su teoría del cambio, y en la mayor parte de las ECP elaboradas recientemente. Sin embargo, no hay evidencia suficiente sobre la forma en que se han incorporado estos temas en otras actividades y procesos de gestión basada en resultados⁶¹.

En consonancia con los ODS y la ASSA2030, el género es uno de los temas transversales de la OPS, junto con la equidad, la etnicidad y los derechos humanos. Estos temas se han incluido de manera explícita en el documento de planificación estratégica más reciente, y en su teoría del cambio, como determinantes de la salud. Específicamente, el resultado intermedio 26, “Temas transversales: equidad, género, etnicidad y derechos humanos”, garantiza la rendición de cuentas con respecto a la integración de los temas transversales. En el Plan Estratégico también se menciona, como lección aprendida, la necesidad de desglosar los datos por género, edad, etnicidad y otras variables. Asimismo, en otros instrumentos de planificación, como las ECP más recientes, se mencionan los enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad como temas importantes. La mayoría de las ECP analizadas durante la revisión documental (por ejemplo, las de Argentina, Brasil, Colombia y Jamaica) abordan temas como la violencia de género y la desigualdad como problemas cada vez mayores, así como los desafíos de salud pública en la Región. En otros manuales operacionales, como los SOP para proyectos financiados con contribuciones voluntarias, también se mencionan los temas transversales como elemento que se debe tener en cuenta.

Sin embargo, la evidencia es más limitada en relación con los otros componentes de la gestión basada en resultados. La revisión documental reveló que el seguimiento y reporte en temas transversales no son uniformes en todos los países. Como se reconoció en el Plan Estratégico 2020-2025, a pesar de los esfuerzos para adoptar un enfoque más interprogramático a fin de integrar los temas transversales, la estructura del Plan Estratégico 2014-2019 dio lugar en algunos casos al trabajo fragmentado. Incluso con los ajustes introducidos en el

⁶¹ Respuesta a la pregunta U.

Plan Estratégico 2020-2025, sigue siendo necesario consolidar los avances en materia de seguimiento y evaluación relacionados con los temas transversales. En el informe de la evaluación de fin de bienio del Presupuesto por Programas de la OPS 2020-2021 se describen los logros relacionados con la integración de estos temas en el resultado intermedio 26. Por ejemplo, la OPS produjo una publicación única en su género, *Análisis de género y salud: COVID-19 en las Américas*. Otros casos de éxito en algunos países se relacionaron con la capacitación y la colaboración con gobiernos y otras redes en estos temas. Los informes del PMA de algunos países que se revisaron durante la evaluación también muestran la forma en que se han integrado los derechos humanos y las consideraciones de género en los resultados inmediatos y en los P/S. Del mismo modo, las entidades han creado P/S dirigidos a cuestiones específicas pertinentes para la población afrodescendiente, indígena y romaní en sus países. Sin embargo, en los informes de fin de bienio también se reconoce que, a pesar de los esfuerzos realizados, los datos sobre la salud desglosados por sexo, edad, etnicidad y otras variables, presentados por los países, todavía presentan limitaciones. Se necesita más apoyo de los Estados Miembros para avanzar en estas cuestiones, así como para llevar a cabo análisis de género y de las disparidades étnicas y consolidar la evidencia en este ámbito.

El equipo externo de evaluación notó que había vínculos débiles entre la aplicación de la gestión basada en resultados y la agenda de integración de la perspectiva de género, especialmente a nivel de país. En general, las referencias a los derechos humanos eran frecuentes, pero los enfoques relacionados con el género y la integración de la política sobre etnicidad y salud rara vez se mencionaron durante la presente evaluación. Además, en la encuesta, el seguimiento de los objetivos relacionados con la equidad de género fue una de las características del seguimiento de la OPS en las cuales se expresó un menor grado de satisfacción. Del mismo modo, en un par de entrevistas se señaló que, a nivel de país, la agenda de integración de la perspectiva de género se consideraba como una exigencia que competía con la aplicación de la gestión basada en resultados, debido a los limitados recursos disponibles. En general, hay consenso en que se necesitan más competencias relacionadas con los temas transversales en los diferentes niveles de la Organización. Las partes interesadas externas también están de acuerdo en que los temas transversales, especialmente las cuestiones de género deben integrarse mejor en todas las fases del enfoque de la gestión basada en resultados, desde el diseño hasta la aplicación, el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje, la rendición de cuentas y reporte.

4 Conclusiones

4.1 Visión general del estado del marco de gestión basada en resultados de la OPS

La aplicación de un marco de gestión basada en resultados en la OPS ha sido un proceso a largo plazo con éxitos notables y desafíos considerables, tanto técnicos como institucionales. Ha sido una tarea de gestión del cambio que ha influido en varias partes de la Organización y se ha usado para la planificación, el seguimiento, la evaluación independiente, el aprendizaje y la rendición de cuentas.

La evaluación ha demostrado que la OPS ha hecho grandes avances en la aplicación de la gestión basada en resultados en los últimos veinte años desde su creación. Sin embargo, como ocurre con la mayoría de las iniciativas de gestión basada en resultados de las grandes organizaciones internacionales, se necesita más tiempo, esfuerzo y recursos para abordar algunos desafíos y mejorar su aplicación. En términos generales, el marco de la OPS de gestión basada en resultados tiene puntos fuertes y desafíos, que se resumen en el Cuadro 7 a continuación y que se complementan con las medidas de seguimiento recomendadas por el equipo externo de evaluación en la Sección 6.

Cuadro 7. Aplicación de la gestión basada en resultados en la OPS: Principales puntos fuertes y puntos débiles o brechas, por elemento del marco conceptual de la gestión basada en resultados

Aplicación de la gestión basada en resultados en la OPS: puntos fuertes principales y puntos débiles o brechas, por elemento del marco conceptual de la gestión basada en resultados			
Categoría	Puntos fuertes principales	Puntos débiles, brechas y necesidades principales	Seguimiento recomendado
Gestión basada en resultados	<p>Priorización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso del personal directivo con la gestión basada en resultados en la OPS. ◊ <i>Establecimiento de la gestión basada en resultados como enfoque de gestión.</i> ◊ <i>Compromiso con la revisión y las mejoras por medio de la evaluación de la gestión basada en resultados.</i> 	<p>Comprensión y cultura inadecuadas de la gestión basada en resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprensión limitada e incongruente de los principios y las herramientas de la gestión basada en resultados. • Capacidad limitada para aplicar procesos de gestión basada en resultados a nivel de país. • Se considera que la gestión basada en resultados no está coordinada y es onerosa. • Se necesita un mayor reconocimiento y convicción con respecto a los beneficios de la gestión basada en resultados para las operaciones en el terreno. <p>No se aprovecha plenamente el concepto de gestión basada en resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de revisar el marco conceptual de la gestión basada en resultados. • Necesidad de redoblar los esfuerzos para aplicar la gestión basada en resultados, más allá de la planificación y reporte, a fin de avanzar hacia una "gestión por resultados" más integral. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Recomendación 14:</u> El personal directivo superior debe liderar y apoyar de manera visible, periódica y congruente la gestión basada en resultados por medio de sus palabras y acciones; por ejemplo, esperar información sobre los resultados, asignar recursos para la gestión basada en resultados, fomentar la labor de campeones de este enfoque y gestionar las expectativas de la gestión basada en resultados. • <u>Recomendación 10:</u> Incorporar el aprendizaje en el proceso de planificación y mejorarlo en la Organización. • <u>Recomendación 12:</u> Elaborar y poner en práctica un programa de capacitación sobre la gestión basada en resultados, con una serie de cursos orientados a diferentes funciones y responsabilidades en el proceso de gestión basada en resultados. • <u>Recomendaciones 1 y 2:</u> sobre el Plan Estratégico y el proceso de planificación estratégica de la OPS. • <u>Recomendación 11:</u> Promover el fortalecimiento y el uso de la evaluación sistemática como instrumento importante para apoyar la gestión basada en resultados.
	<p>Enfoque de la planificación en la Sede y en los países</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proceso participativo con los Estados Miembros. • Planificación operacional a nivel de país. • Marco de planificación con objetivos a mediano y largo plazo. <p>Proceso del Plan Estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de planificación del Plan Estratégico y los PTB son participativos. • Los Estados Miembros consideran que los procesos de elaboración del Plan Estratégico y los PTB son útiles. 	<p>Lógica de la gestión basada en resultados en el Plan Estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Plan Estratégico no cuenta con una teoría del cambio adecuada en la que pueda basarse un enfoque integral de la gestión basada en resultados. • Es necesario simplificarlo. • El Plan Estratégico actual no refleja las contribuciones de la OPS a los indicadores de salud. • El Plan Estratégico podría tener un enfoque más estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Recomendaciones 1, 2 y 3</u> sobre el Plan Estratégico y el proceso de planificación estratégica. • <u>Recomendación 10:</u> Incorporar el aprendizaje en el proceso de planificación y mejorarlo en la Organización.
Planificación estratégica y operacional			

Categoría	Puntos fuertes principales	Puntos débiles, brechas y necesidades principales	Seguimiento recomendado
<p>Sistemas de apoyo a la gestión basada en resultados</p>	<p>Satisfacción con los procesos del PMIS y el SPMS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad continua de evitar la sobrecarga de información, asegurar la calidad de los datos, conocer los costos de la medición y crear una demanda realista de información sobre el desempeño que se deba notificar. • Demanda continua de datos oportunos y de calidad “adecuados para su propósito”. • Integración de información cualitativa, relatos sobre el desempeño y “lecciones aprendidas” en los sistemas que los usuarios puedan recuperar y usar fácilmente. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Recomendación 7:</u> Garantizar la medición y el seguimiento adecuados del desempeño y la eficiencia de la Organización. • <u>Recomendación 8:</u> Aprovechar las oportunidades de mejorar la coordinación y la coherencia con la OMS.
<p>Ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño</p>	<p>Proceso del PMA para informar sobre las actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay algunas herramientas, procesos y sistemas para el rastreo, la actualización y el seguimiento de las actividades y los resultados inmediatos. <p>Proceso de asignación presupuestaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el presupuesto se tienen en cuenta los resultados inmediatos y las asignaciones anteriores. • Enfoque centrado en el cumplimiento y la responsabilidad. 	<p>Procesos de seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las actividades de seguimiento no están coordinadas. • La duplicación de actividades es común. • Los proyectos financiados con contribuciones voluntarias cuentan con herramientas paralelas de seguimiento y reporte <p>Capacidad para medir el desempeño</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesario establecer marcos sistemáticos de desempeño y desarrollar indicadores conexos de OPS en todos los niveles. <p>Evaluación de la contribución de la OPS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de incorporar la evaluación sistemática y el uso del “análisis de la contribución” para medir mejor el impacto de los esfuerzos de la OPS y su contribución a los resultados alcanzados. <p>Proceso de presupuestación</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de asignación presupuestaria se centra demasiado en los desembolsos y no lo suficiente en los resultados intermedios. Esto desvía la atención necesaria para evaluar la eficacia y los resultados obtenidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Recomendación 4:</u> Garantizar que los marcos de seguimiento y reporte de la OPS sean útiles para medir el trabajo de la Oficina, su contribución a los resultados de desarrollo en la Región y su eficiencia general en la ejecución de su programa de trabajo. • <u>Recomendación 8:</u> Aprovechar las oportunidades de mejorar la coordinación y la coherencia con la OMS. • <u>Recomendación 6:</u> Aumentar la eficiencia y la eficacia de los procesos de seguimiento y asegurar que la OPS pueda medir más adecuadamente su contribución a los resultados de desarrollo. • <u>Parte de la recomendación 9:</u> Asegurar que los planes de evaluación a nivel institucional, regional y de país se formulen y se programen de manera tal que se pueda evaluar y reportar periódicamente el impacto de las actividades de la OPS y su contribución a los resultados obtenidos. • <u>Recomendación 5:</u> Velar por que la presupuestación y el seguimiento a nivel de país se centren más en los resultados, es decir, que la información financiera esté mejor vinculada con la información sobre el desempeño.

Categoría	Puntos fuertes principales	Puntos débiles, brechas y necesidades principales	Seguimiento recomendado
<p>Evaluación independiente y aprendizaje</p>	<ul style="list-style-type: none"> El marco de la OPS de gestión basada en resultados incluye un componente de evaluación y aprendizaje. En la OPS se ha puesto en marcha una política de evaluación formal (2021). Mayor potencial para medir la contribución de las actividades de la OPS por medio de una función de evaluación independiente renovada. 	<p>Cultura de evaluación como parte importante de la gestión basada en resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> La nueva función de evaluación todavía no se ha integrado de manera adecuada en la aplicación de la gestión basada en resultados en la OPS. Para ello será necesario que toda la Organización comprenda la función de evaluación, así como los recursos y el apoyo institucional necesarios, a fin de apoyar la aplicación eficaz de la gestión basada en resultados. Es necesario integrar la evaluación sistemática en todos los niveles de la Organización y usarla como instrumento de rendición de cuentas y aprendizaje. Para algunos, esto puede implicar una reorientación hacia la gestión basada en resultados y requerir un elemento de "educación" de los usuarios de la información sobre el desempeño. <p>Complementariedad del seguimiento y la evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> La evaluación debe considerarse y usarse como un instrumento que complementa el seguimiento para apoyar la gestión basada en resultados. La evaluación debe usarse como una herramienta para evaluar la contribución de la OPS al logro de resultados. <p>Mecanismos de apoyo para garantizar el uso de los resultados de la evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> Es necesario establecer circuitos de retroalimentación y vínculos directos con la estructura de gobernanza para la integración sistemática de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de las evaluaciones en los mecanismos de aprendizaje y gestión. Es necesario contar con planes integrales para la evaluación sistemática de los programas de la OPS y los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, a fin de que los resultados de la evaluación desempeñen un papel decisivo en la gestión basada en resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> Parte de la <u>recomendación 9</u>: Fomentar una cultura de evaluación y crear oportunidades y espacios para el aprendizaje haciendo preguntas evaluativas en la planificación, las evaluaciones del desempeño y los eventos de aprendizaje. <u>Recomendación 10</u>: Incorporar el aprendizaje en el proceso de planificación y mejorarlo en la Organización. <u>Recomendación 12</u>: Elaborar y poner en práctica un programa de capacitación sobre la gestión basada en resultados, con una serie de cursos orientados a diferentes funciones y responsabilidades en el proceso de gestión basada en resultados. <u>Recomendación 9</u>: Garantizar la utilización de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones y velar por que las iniciativas futuras se basen en la evidencia y en las buenas prácticas. <u>Recomendación 11</u>: Promover el fortalecimiento y el uso de la evaluación sistemática como importante instrumento para apoyar la gestión basada en resultados. <u>Parte de la recomendación 9</u>: Asegurar que los planes de evaluación a nivel institucional, regional y de país se formulen y se programen de manera tal que se pueda evaluar y reportar periódicamente el impacto de las actividades de la OPS y su contribución a los resultados obtenidos

Categoría	Puntos fuertes principales	Puntos débiles, brechas y necesidades principales	Seguimiento recomendado
<p>Rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> El marco de rendición de cuentas y reporte de la OPS incluye dos tipos de informes para los Estados Miembros. 	<ul style="list-style-type: none"> El marco de rendición de cuentas y reporte de la OPS a los Estados Miembros no combina en medida suficiente las contribuciones de la Oficina a los resultados intermedios del Plan Estratégico. Se necesita una visión realista de la rendición de cuentas en relación con los "resultados intermedios", que requiera la capacidad de medir la "influencia" y la "contribución" al logro de los resultados. La dificultad al tomar esta determinación es mucho mayor cuando hay asociados que comparten la responsabilidad por la obtención de resultados intermedios. Necesidad de juzgar y vincular la información cualitativa y cuantitativa en un "relato sobre el desempeño" de la OPS. Tanto el seguimiento como la evaluación deben ser reconocidos como herramientas que facilitan la rendición de cuentas en el contexto de la gestión basada en resultados en todos los niveles de la Organización. El personal directivo superior tendrá que establecer y comunicar una comprensión y expectativas coherentes de lo que constituye la "rendición de cuentas" de la gestión en la OPS. 	<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones 1.2 y 3 sobre el Plan Estratégico de la OPS y el proceso de planificación estratégica. Recomendación 14 sobre el liderazgo de la OPS.
<p>Capacidad</p>	<p>Capacidad de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos humanos asignados a la aplicación de aspectos particulares de la gestión basada en resultados. Posibilidad de sinergias con el personal dedicado a la gestión basada en resultados en la OMS, en las representaciones de país y en las oficinas subregionales. <p>Capacidad y recursos de índole financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> El presupuesto por programas se planifica en consulta con los Estados Miembros. 	<p>Capacidad de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> No hay suficientes recursos humanos dedicados a los principales aspectos de la aplicación de la gestión basada en resultados, en particular en el terreno. Para que haya una participación más sistemática en la evaluación y para que las evaluaciones regionales y de país se incorporen sistemáticamente en el marco de gestión basada en resultados, se necesitará un mayor conocimiento técnico de este tipo de gestión (elaboración de marcos de resultados, entrevistas a informantes clave, etc.) y habrá que comprender dónde y cómo utilizar la información sobre los resultados. Necesidad constante de desarrollar la capacidad de medición, en particular los elementos de la medición SMART de las nuevas iniciativas, incluida la comprensión de los costos de la medición. Capacitación limitada en el ámbito de la gestión basada en resultados. <p>Capacidad y recursos de índole financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> El presupuesto por programas no incluye todos los recursos adicionales (fondos de compras, contribuciones voluntarias nacionales). Los Estados Miembros no tienen acceso al presupuesto por programas definitivo. 	<p>No se presenta ninguna recomendación relacionada con los recursos humanos, pero hay vínculos con la recomendación 12 sobre capacitación.</p>

Categoría	Puntos fuertes principales	Puntos débiles, brechas y necesidades principales	Seguimiento recomendado
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> El personal directivo superior de la OPS se ha comprometido a destinar recursos financieros a largo plazo a la gestión basada en resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto actual para recursos financieros y recursos humanos puede afectar la sostenibilidad de la gestión basada en resultados. Se requerirá un seguimiento oportuno para abordar los cambios fundamentales, es decir, responder a las brechas indicadas en esta evaluación, formular una teoría del cambio actualizada basada en el nuevo Plan Estratégico de la OPS y reflexionar sobre las nuevas necesidades y formas de operar en un entorno posterior a la COVID-19. 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Recomendación 14</u>: El personal directivo superior de la OPS debe aprovechar esta evaluación, así como la preparación del nuevo Plan Estratégico, para manifestar ante la Organización su compromiso continuo con una cultura de resultados y la gestión orientada a resultados como la filosofía de gestión de la OPS en adelante. A fin de responder a la necesidad de un liderazgo firme en la comunicación sobre la aplicación de la gestión basada en resultados, incluido el uso de campeones de este enfoque, es necesario proporcionar capacitación, orientación y los recursos necesarios en todos los niveles de la Organización. En efecto, este hito debe marcar un punto crítico en la evolución de la gestión basada en resultados en la OPS, y no dar la impresión de que "todo sigue igual".
Temas transversales	<ul style="list-style-type: none"> El género se ha incluido en la mayoría de los instrumentos de planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> No se ha integrado el género en todos los procesos de gestión basada en resultados y no se tiene en cuenta en el reporte de resultados relacionados con género. 	<ul style="list-style-type: none"> No se presenta ninguna recomendación relacionada con los temas transversales, pero hay vínculos con la <u>recomendación 12</u> sobre capacitación.

Si bien el cuadro precedente ofrece una perspectiva amplia de algunos de los principales puntos fuertes y débiles observados en la evaluación de la implementación del marco de gestión basada en resultados de la OPS, se han combinado los hallazgos en algunas conclusiones resumidas que pueden reflejarse más fácilmente en recomendaciones prácticas y viables. Por lo tanto, a continuación, se describen las conclusiones de una manera más detallada, sobre la base de las amplias áreas temáticas esbozadas en el informe en relación con la planificación, el seguimiento, la evaluación independiente y el aprendizaje, y la rendición de cuentas.

4.2 Planificación

En relación con la planificación, los métodos de planificación estratégica de la OPS son sólidos e incluyen buenas prácticas. La falta de una teoría del cambio que sea amplia y explicativa dificulta la plena integración y aplicación de un marco de gestión basada en resultados.

En muchos sentidos, el diseño de la planificación estratégica y el marco programático de la OPS incluye algunas buenas prácticas que ofrecen un marco estructurado y orientado a la obtención de resultados para la planificación y la asignación de recursos presupuestarios y de personal a objetivos estratégicos claramente definidos y a resultados intermedios previstos. Esto proporciona claridad a los Cuerpos Directivos de la OPS y a los Estados Miembros en lo que se refiere a los objetivos detallados de la Organización para un período determinado. En general, los Estados Miembros y los asociados para el desarrollo apreciaron el proceso de planificación estratégica. Sus puntos fuertes incluyen la capacidad de iteración, el aumento de la transparencia, la consonancia con los intereses nacionales y el apoyo pertinente del personal de la OPS.

El marco de la OPS de gestión basada en resultados no se basa en una teoría del cambio que describa la forma en que los principales P/S correspondientes a cada una de las cuatro funciones de la gestión basada en resultados pueden producir una serie de efectos o resultados a corto y largo plazo⁶², lo cual representa una oportunidad perdida para comprender los principales beneficios previstos de la gestión basada en resultados y que pueden ser pertinentes para los indicadores de desempeño y eficiencia institucionales. Del mismo modo, en la evaluación no se encontró evidencia de que la OPS hubiera elaborado una teoría del cambio amplia y explícita que sustentara sus resultados y su marco de seguimiento del desempeño y que proporcionara claridad conceptual con respecto a la forma en que la Organización tiene previsto pasar de las actividades a resultados de desarrollo. Lo que es más importante, una teoría del cambio inadecuada se combina con una racionalización deficiente de los resultados previstos y los indicadores indicados en el Plan Estratégico, la cual, si se hiciera correctamente, podría reforzar la medición del desempeño institucional.

⁶² Por ejemplo, se prevé que los planes estratégicos y los presupuestos por programas de la OPS conduzcan a una mayor armonización de la planificación de las operaciones, la presupuestación y la movilización de recursos (resultado a corto plazo), lo cual llevaría a una mayor coherencia y consonancia, y a una mejor presupuestación en la OPS (resultado a mediano plazo).

A nivel estratégico, hay cierta consonancia entre los objetivos de la OPS y la OMS. Sin embargo, se necesita una mayor armonización a nivel de país (de la planificación operacional, las ECP y las herramientas de recopilación de datos, por ejemplo). El proceso de priorización de Hanlon ha contribuido a la eficacia del presupuesto por programas, pero la armonización con prioridades sumamente estratégicas sigue siendo un desafío. Las ECP aún no están a la altura de su potencial para reflejarse en la planificación estratégica con los Estados Miembros, en particular los más pequeños, que no pueden participar en estos procesos ni beneficiarse de ellos debido a su capacidad limitada. Se debería acelerar el ritmo de elaboración de ECP, a fin de que la OPS pueda alcanzar una masa crítica de nuevas ECP para fundamentar el proceso de elaboración de su próximo Plan Estratégico.

4.3 Ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño

El diseño del proceso de seguimiento y evaluación del desempeño (PMA, por su sigla en inglés) de la OPS facilita la rastreabilidad y el reporte de las tareas y los gastos presupuestarios en los PTB y en relación con los objetivos del Plan Estratégico. Sin embargo, centrarse en la tasa de utilización del presupuesto en vez del desempeño de los Estados Miembros o los resultados del trabajo realizado a nivel de país menoscaba la utilidad del seguimiento en general.

En la evaluación se observó que la OPS ha establecido algunos elementos importantes de un sistema sólido para dar seguimiento de manera periódica al logro de los resultados intermedios del Plan Estratégico y rastrear los cambios en los principales indicadores regionales de salud. Se señaló que el proceso del PMA era una buena práctica en materia de seguimiento e intercambio periódicos. Sin embargo, en su forma actual, el marco de seguimiento institucional de la OPS no es tan útil como podría serlo para hacer un seguimiento de las contribuciones reales de los P/S aportados por la Organización a los resultados de desarrollo de nivel superior junto con otros agentes de desarrollo. Además, los procesos y las herramientas de seguimiento de la OPS no miden de manera adecuada la eficiencia o el desempeño institucionales en la entrega de los P/S planificados. El seguimiento de la ejecución y los PMA a menudo se utilizan principalmente para la presentación de informes verticales a nivel regional y con fines de rendición de cuentas a los donantes y los Estados Miembros. De hecho, todo el marco de seguimiento se basa en gran medida en autoevaluaciones, y las evaluaciones independientes han desempeñado un papel marginal hasta hace poco⁶³. El marco de seguimiento tampoco está orientado a la medición de los resultados intermedios de la labor de la Oficina. En consecuencia, la Oficina no informa de la mejor manera posible sobre su contribución a los resultados de desarrollo que mide periódicamente por medio de las consultas con los Estados Miembros.

Todos estos factores limitan aún más la capacidad de la OPS para reflexionar sobre dónde centrar sus esfuerzos y recursos para maximizar los resultados y el impacto de la manera más eficaz y eficiente. La medida en que los datos de seguimiento y reporte se usan para el aprendizaje, la adaptación y la toma de decisiones varía mucho de una entidad a otra de la Organización, y este uso no es sistemático. La planificación, la toma de decisiones y

⁶³ Como se indicó anteriormente, esta evaluación abarcó solo los avances realizados hasta el 2022. En el Anexo 8 (Volumen II, en inglés) se presenta información actualizada sobre los avances realizados por la Unidad de Evaluación en el 2023, que son sustanciales.

la adaptación de programas o proyectos pueden mejorarse con un uso más coherente de los datos recopilados durante la ejecución, a través de reportes en el PMIS (o en un nuevo sistema informático si la adaptación del PMIS no es factible) y el proceso del PMA, pero también mediante un uso más profundo de los datos y análisis obtenidos de evaluaciones independientes, que deberían conducir a la obtención de lecciones aprendidas importantes.

Además, hay instrumentos de seguimiento paralelos para apoyar el reporte a los donantes a nivel de país, al margen del PMIS o de otra herramienta informática centralizada. La gestión de proyectos financiados con contribuciones voluntarias debe integrarse mejor en el marco de seguimiento y reporte, y la Organización necesita un instrumento informático para dar seguimiento a los P/S de forma centralizada. En la actualidad, los vínculos se establecen principalmente en la fase de planificación y con especial atención a la rendición de cuentas a los donantes. Sin embargo, la coordinación con los componentes de seguimiento y de evaluación independiente y aprendizaje, así como el sistema y los procesos que los respaldan, es más limitada.

En general, si bien hay algunos vínculos entre los componentes de la gestión basada en resultados, también se han perdido oportunidades de establecer un marco con vínculos más sólidos. Algunos factores institucionales que impiden una mayor coherencia son la falta de claridad en las comunicaciones entre algunos niveles de la OPS y la evidencia de un enfoque fragmentado del trabajo técnico. Aunque los componentes de planificación, seguimiento y evaluación del desempeño están vinculados a efectos de reporte y la rendición de cuentas, podrían estar mejor conectados para la toma de decisiones. Además, el componente de evaluación independiente y aprendizaje podría nutrir mejor al sistema en su conjunto. Se han perdido grandes oportunidades de medir y evaluar los resultados intermedios y de aprender de ese proceso, ya que no se da la debida prioridad a la función de evaluación ni se la integra como debería.

4.4 Evaluación independiente y aprendizaje

En relación con la evaluación independiente y el aprendizaje, la adopción formal de la evaluación en la OPS es más reciente (2021), y las funciones de evaluación independiente y aprendizaje no se han integrado en medida suficiente en el marco de la OPS de gestión basada en resultados. También es necesario profundizar y mejorar los aspectos relativos al aprendizaje de una cultura de gestión basada en resultados.

El marco del 2010 incluía un componente de evaluación independiente y aprendizaje, y la adopción formal muy reciente (en el 2021) de la política de evaluación de la OPS ha afectado la medida en que el marco de la OPS de gestión basada en resultados integra la evaluación independiente y el aprendizaje como componentes complementarios importantes del proceso del PMA. Además, el hecho de que la propia OPS haya realizado pocas evaluaciones (2010-2022), junto con la adopción reciente de la política de evaluación, indica que no se ha prestado suficiente atención al aprendizaje obtenido por medio de la evaluación sistemática durante el período examinado.

Asimismo, el personal de la Sede no ve claramente la cultura de aprendizaje en la OPS como algo eficaz o ineficaz. Algunos funcionarios han señalado las mejoras recientes en el aprendizaje resultante de las evaluaciones, mientras que otros han resaltado dificultades generales, tales como el compromiso del personal directivo superior con la gestión basada en resultados y el aprendizaje. Aun así, la opinión general es que la OPS todavía no se concentra realmente en aprender de los resultados para determinar las asignaciones de financiamiento a nivel de entidad cada año. No se ha creado un espacio suficiente para las funciones de evaluación sistemática y los procesos de aprendizaje ni se los ha integrado en la OPS como herramientas importantes del marco de gestión basada en resultados.

El período examinado concluyó a fines del 2022, pero algunos datos recientes parecen indicar que últimamente se está asignando un papel más importante a la evaluación independiente en la OPS y se planea usarla en el marco de gestión basada en resultados, ya que se reconoce que está adquiriendo mayor importancia en la Organización. (El período abarcado por el examen incluyó actividades y documentación hasta fines del 2022; sin embargo, la información disponible sobre las actividades del 2023 parece indicar que se está asignando un papel más importante a la evaluación independiente en el marco de gestión basada en resultados de la OPS). Esta función más importante ayudará a subsanar una brecha en el marco de gestión basada en resultados y debería mejorar su eficacia. Sin embargo, para que esto ocurra, será importante que la evaluación desempeñe el papel previsto en las buenas prácticas internacionales para la gestión basada en resultados.

A fin de que la OPS pueda mejorar su capacidad de relatar su historia de desempeño (por ejemplo, por medio de análisis de la contribución), es necesario brindar apoyo y orientación a la función de evaluación. El seguimiento por sí solo no ofrecerá un relato completo (ni verdadero) de la contribución de los esfuerzos de la OPS al logro de resultados. La evaluación debe considerarse como una herramienta tanto de rendición de cuentas como de aprendizaje. En el contexto del actual marco de gestión basada en resultados, es probable que sea necesario aclarar qué significan realmente estas dos funciones en la práctica, en particular en el contexto de un marco de gestión basada en resultados en funcionamiento. Será necesario que el personal directivo superior de la OPS se cerciore de que la función de evaluación sea independiente y objetiva en su ejecución y reporte de los resultados. A fin de que la gestión basada en resultados sea eficaz en todos los niveles de la Organización, es necesario contar con cierta capacidad y recursos para llevar a cabo evaluaciones temáticas, regionales, de país y de proyectos.

4.5 Rendición de cuentas

Se han realizado esfuerzos evidentes y se han logrado algunos éxitos en los avances de la rendición de cuentas en el marco de gestión basada en resultados. Sin embargo, los mecanismos de reporte, que son el principal medio para facilitar la rendición de cuentas, siguen siendo limitados.

La orientación sobre el reporte institucional es escasa en el marco para la gerencia basada en resultados en la OPS (2010), y no está claro si el uso de la información sobre resultados para el aprendizaje, la planificación y la gestión, así como para el reporte y la rendición de cuentas, es un principio importante de la gestión basada en resultados dentro de las estrategias de la OPS⁶⁴. El marco de rendición de cuentas y reporte de la OPS incluye dos tipos de informes para los Estados Miembros, pero no combina fácilmente las contribuciones a los resultados intermedios.

Además, se considera que la gestión basada en resultados se centra principalmente en el reporte del cumplimiento y la combinación de datos de seguimiento a nivel de resultados inmediatos, en vez de resultados de nivel superior, o en la planificación estratégica o el aprendizaje. En la toma de decisiones se está dando prioridad a los desembolsos, en vez del desempeño.

4.5.a. Consideraciones transversales: capacidad, sostenibilidad y temas transversales

La integración de la gestión basada en resultados como una cultura en la OPS se ve limitada por diversos niveles de capacidad en el personal para comprender e implementar conceptos. Los recursos financieros y humanos inadecuados representan un desafío para los procesos de gestión basada en resultados sostenibles. A pesar de que los temas transversales están incluidos en la mayoría de los instrumentos de planificación, su incorporación total ha sido limitada.

En toda la Organización hay distintos grados de comprensión de la gestión basada en resultados. Esta comprensión es mayor en las funciones directivas y menor en las funciones operacionales. La capacidad insuficiente de los principales responsables de la ejecución limita las oportunidades para crear una cultura de gestión basada en resultados y puede disminuir la eficacia de las operaciones de la OPS, especialmente a nivel subregional y de país.

A pesar de que hay un compromiso general con la gestión basada en resultados en la OPS, con una notable apropiación y buena disposición “desde arriba”, todavía hay dificultades relacionadas con la suficiencia de los recursos humanos y financieros, que inciden en la eficacia y la eficiencia, y podrían afectar también la sostenibilidad.

Los temas transversales están presentes en los documentos de planificación estratégica, pero su vínculo con la aplicación de la gestión basada en resultados es débil. Concretamente, la integración de la perspectiva de género es limitada a nivel de país y, a veces, es una exigencia que compite con otras en casos en que los recursos humanos y financieros son limitados.

⁶⁴ Por ejemplo, ¿cuál es la función, la frecuencia y el contenido, y quiénes son los destinatarios, de los diversos informes que debe preparar la OPS?

4.5.b. Resumen: valor agregado de la gestión basada en resultados en la OPS

En términos generales, el progreso de la OPS en la aplicación de la gestión basada en resultados ha agregado un gran valor en muchas áreas relacionadas con la programación en la Región de las Américas. Este enfoque de la gestión ha contribuido a la labor de la OPS de diversas formas y de manera significativa.

En lo que respecta a la planificación, el enfoque participativo y consultivo de la gestión basada en resultados ha sido favorable para que los documentos de programación y planificación reflejen las prioridades de los Estados Miembros y garanticen que los resultados previstos en la ECP y otros documentos de planificación estratégica sean más específicos, medibles, alcanzables, realistas y oportunos. La gestión basada en resultados garantiza que, en la fase de planificación, se definan bien no solo las actividades y los resultados inmediatos, sino también los vínculos con resultados a mediano plazo bien definidos (resultados intermedios) y a más largo plazo (el impacto). De esta forma se podrán preparar documentos sólidos de planificación estratégica que se comprendan bien y se prioricen en toda la Organización y en los Estados Miembros. En términos generales, el enfoque integrado de la planificación, combinado con el uso de una cadena de resultados común, ha sido un elemento central decisivo y exitoso para esta organización multifuncional y descentralizada.

El proceso del PMA, que usa la información derivada del seguimiento y los informes para mejorar los programas y el aprendizaje, es una de las características más importantes y centrales de la aplicación de la gestión basada en resultados de la OPS más allá de la fase de planificación. Una vez que se mejore para que permita medir realmente la eficacia de la labor de la Oficina (es decir, con la cuantificación de los principales P/S entregados con el fin de alcanzar resultados a largo plazo y resultados inmediatos) y se alimente de más evaluaciones independientes, añadirá aún más valor a la Organización en todas las fases del ciclo de los proyectos. Además, el diseño del PMIS, que establece algunos vínculos sistémicos entre las tareas, los P/S (resultados inmediatos) y los resultados intermedios del Plan Estratégico, tiene un valor añadido para el personal de todos los niveles, ya que le permite ver la forma en que las actividades más inmediatas “encajan” en el panorama general de la Organización, así como elaborar presupuestos basados en los resultados. Esto es fundamental para la gestión basada en resultados. Una vez que se mejore el sistema para captar y combinar los principales P/S entregados en toda la Región por todas las entidades, se agregará más valor. Por último, cuando el marco general de seguimiento incluya indicadores clave del desempeño para medir la eficiencia institucional y gerencial, el marco de gestión basada en resultados de la OPS podrá facilitar la labor de la Organización encaminada a detectar y remediar las brechas en la eficiencia, y contribuir así en última instancia a mejorar la eficiencia con la que la Oficina ejecuta su programa de trabajo.

5 Lecciones aprendidas

A continuación, se indican algunas de las principales lecciones aprendidas procedentes de la evaluación de la gestión basada en resultados a fin de que puedan ser consideradas por la OPS.

- Es necesario tener en cuenta la capacidad de los Estados Miembros para realizar actividades de planificación bilateral, incluidas las deliberaciones sobre la ECP y el PTB.
- El proceso y el documento de la ECP ofrecen una buena oportunidad para efectuar una planificación más estratégica con los Estados Miembros a fin de que se reflejen las prioridades nacionales, se tengan en cuenta otros programas de desarrollo y se posicione mejor a la OPS y su ventaja comparativa en el ámbito de la programación nacional.
- La necesidad de elaborar una teoría del cambio para la gestión basada en resultados (o, como mínimo, un plan de acción) ofrece una buena oportunidad para profundizar la concientización y el compromiso con respecto a la aplicación de la gestión basada en resultados en toda la Organización con una explicación de los principales beneficios que las partes interesadas internas podrían esperar de los sistemas e instrumentos de gestión.
- Sin una teoría del cambio para el Plan Estratégico en la que se articule claramente la forma en que los principales productos y servicios (“*outputs*” o “productos”, actualmente denominados “resultados inmediatos” en la OPS) que entrega la Oficina pueden dar lugar a resultados inmediatos (“*outcomes*” o “efectos”, actualmente denominados “resultados intermedios” en la OPS) y a un impacto medible en los Estados Miembros, es difícil definir líneas pertinentes de rendición de cuentas por los resultados obtenidos y establecer un marco adecuado para su seguimiento.
- Dado que el componente de planificación es uno de los aspectos más importantes de la gestión basada en resultados de la Organización, es posible que haya dado lugar a la idea de que los procesos de planificación constituyen la totalidad del marco de gestión basada en resultados. Es importante comunicar que la planificación es solo uno de los componentes de este tipo de gestión. Indudablemente, es un componente crucial del camino hacia la gestión basada en resultados, pero no es el final de ese camino.
- Hay grandes oportunidades para mejorar la eficiencia e incluso lograr algunas economías de escala cooperando con la OMS en los niveles subregional y de país en relación con la capacitación, las funciones y las responsabilidades en materia de gestión basada en resultados y, en particular, en áreas como el seguimiento y el reporte.
- El proceso del PMA es aceptado y está integrado en el *modus operandi* de la OPS. Estos procesos son características centrales y fundamentales de todo sistema sólido de gestión basada en resultados.

- Los sistemas desempeñan un papel crucial en la gestión basada en resultados, y la existencia y el uso del SPMS tiene un gran potencial para promover aún más su aplicación en la OPS, en particular para que pueda desempeñar un papel más central en el marco de gestión junto con (o integrada con) un PMIS mejorado.
- La falta de un programa de capacitación coherente y sistematizado sobre la gestión basada en resultados en la OPS socava la comprensión común de este enfoque de la gestión, frena el progreso en las áreas relacionadas con la cultura de la gestión basada en resultados, y obstaculiza su aplicación coordinada y congruente en toda la Organización.
- Una función de evaluación sólida es una parte crucial de un sistema de gestión basada en resultados que funcione bien. Una mayor integración de la función de evaluación de la OPS en el marco de gestión basada en resultados fortalecerá el ciclo de retroalimentación, desde el seguimiento y reporte hasta la planificación, e incorporará mejor las lecciones aprendidas.

6 Recomendaciones

6.1 Marco conceptual de la gestión basada en resultados

1. Mejorar la base conceptual del marco de gestión basada en resultados de la OPS y documentar los cambios recientes o nuevos:

1.a. Formular una teoría del cambio (posiblemente basada en la propuesta que figura en el Anexo 2) o, como mínimo, detallar un plan de acción, a fin de describir los principales resultados inmediatos e intermedios y el impacto previstos del marco de gestión basada en resultados de la OPS, junto con los principales supuestos, para que las distintas partes interesadas internas comprendan con mayor claridad los tipos de beneficios y el valor agregado que cabe esperar de los procesos y las herramientas de gestión basada en resultados, y para fomentar una mayor apropiación y valoración de estos procesos y herramientas.

1.b. Revisar las definiciones más recientes adoptadas con respecto a los P/S, los resultados inmediatos y los resultados intermedios, de manera que los “*outputs*” (los actuales “resultados inmediatos”) se definan como P/S o productos entregables, sobre los cuales la Oficina tiene pleno control, y los “*outcomes*” (los actuales “resultados intermedios”) como los efectos inmediatos de estos productos, una vez entregados, o de su uso por los Estados Miembros. En la definición debería aclararse que, si bien la Oficina tiene la responsabilidad de medir los resultados intermedios obtenidos, la Organización no puede ser la responsable de lograrlos.

1.c. Actualizar el marco conceptual de la gestión basada en resultados no solo para que refleje los cambios en la terminología, sino también para que exprese el reconocimiento del papel de la evaluación y el aprendizaje, además de complementar el seguimiento y de proporcionar a la OPS una comprensión más profunda del desempeño y su contribución a los resultados.

6.2 Marcos de planificación, seguimiento y presentación de informes

2. Garantizar que los marcos de planificación estratégica, seguimiento y reporte sean más coherentes y proporcionen una mejor base para el seguimiento de la labor de la Oficina y su contribución a los resultados de desarrollo en la Región, así como para la medición de su desempeño en la ejecución de su programa de trabajo:

2.a. Elaborar una teoría integral del cambio para el Plan Estratégico de la OPS que muestre la manera en que, al usar todas las fuentes de financiamiento disponibles y sus mecanismos de distribución, las entidades de la Oficina entregarán una serie de productos y servicios estandarizados (“*outputs*” o “productos”, que corresponden a los actuales “resultados inmediatos”) que, a su vez, conducirán al logro de ciertos resultados inmediatos (“efectos”, que corresponden a los actuales “resultados intermedios”) y contribuirán, en última instancia, a los resultados de nivel superior (es decir, el “impacto”). Es de suma importancia para un sistema sólido de gestión basada en resultados contar con un marco de resultados bien fundamentado, con indicadores clave de desempeño derivados de ese marco y comprender bien el conjunto de supuestos y factores facilitadores que podrían influir de alguna manera en el logro de los resultados de la OPS. Al preparar su próximo Plan Estratégico, la OPS tendría una buena oportunidad para elaborar este elemento fundamental.

2.b. Sobre la base de esta teoría integral del cambio, hacer una distinción entre los resultados inmediatos (es decir, los resultados directos que se obtienen inmediatamente después de la entrega de P/S, y su uso por los Estados Miembros)⁶⁵ y los resultados intermedios o a mediano plazo (que conducen en última instancia al impacto) y racionalizar el número de resultados. Los resultados inmediatos se reflejarán en los indicadores de resultados de nivel 2 y ayudarán a medir los efectos de la labor de la Oficina, mientras que los indicadores de resultados a mediano plazo se reflejarán en el nivel 3 para mostrar la posible contribución de la Oficina a los cambios en los indicadores del sector de la salud en la Región (véase la Recomendación 3.a).

En el Cuadro 8 se muestran algunos ejemplos de efectos inmediatos y a mediano plazo.

⁶⁵ La mayor parte de los resultados inmediatos indicados actualmente en el último Plan Estratégico de la OPS son en realidad resultados intermedios. Por consiguiente, esta lista podría ser útil como base para indicar los efectos inmediatos en la teoría del cambio recomendada.

Cuadro 8. Indicadores para el sistema de varios niveles (ejemplos)

Efectos (los actuales “resultados intermedios”) y área de impacto	Nivel 1		Nivel 2	
	Impacto	Resultados a mediano plazo	Resultados inmediatos	Productos (P/S entregados)
Salud materna	Aumento de la esperanza de vida de las mujeres	Reducción de la mortalidad materna	Mejora de la capacidad de los Estados Miembros para manejar las urgencias obstétricas	Educadores capacitados en el manejo de urgencias obstétricas
Enfermedades infecciosas desatendidas	Aumento de la esperanza de vida de la población general	Reducción de la tasa de transmisión de enfermedades desatendidas	Mejora del programa nacional de control de la brucelosis	Evaluación de la situación epidemiológica de la brucelosis

6.3 Planificación estratégica

3. Garantizar que el resultado del proceso de planificación estratégica sea plenamente pertinente a fin de abordar las necesidades y las prioridades de los Estados Miembros, y que siga siéndolo durante todo el período abarcado por el Plan Estratégico:

3.a. Introducir un proceso formal con el fin de adaptar los planes estratégicos o los presupuestos por programas de la OPS teniendo en cuenta las prioridades y las necesidades nuevas y emergentes (por ejemplo, una nueva pandemia o emergencia de salud).

3.b. Maximizar el potencial del proceso de las ECP al asegurarse de que en ellas se considere toda la programación de los países, estableciendo resultados claros y atribuibles, y armonizando el proceso con el plan y el ciclo de planificación tanto de la OPS como de la OMS, considerando las capacidades particulares de los Estados Miembros.

3.c. Revisar los principios y la función del próximo Plan Estratégico en relación con la ASSA2030 y reflexionar sobre su valor agregado conceptual.

6.4 Ejecución, y seguimiento y evaluación del desempeño

4. Garantizar que los marcos de seguimiento y reporte de la OPS sean útiles para medir y reportar el trabajo de la Oficina, su contribución a los resultados de desarrollo en la Región y su eficiencia general en la ejecución de su programa de trabajo:

Establecer un marco de seguimiento de los resultados y el desempeño de tres niveles, en consonancia con la teoría del cambio que se elaborará para respaldar el Plan Estratégico de la OPS (véase también la recomendación 2.a):

4.a. Nivel 1: mide los indicadores a nivel del impacto que reflejan los cambios en los principales indicadores del sector de la salud y los avances en el logro de los ODS, los objetivos de la ASSA2030, los objetivos estratégicos de la OPS para la Región (este nivel se refleja actualmente en los indicadores a nivel del impacto del Plan Estratégico) y los efectos a mediano plazo de los productos y servicios entregados por la Oficina (este nivel se refleja actualmente en los indicadores de resultados intermedios del Plan Estratégico).

4.b. Nivel 2: mide los productos y servicios (“*outputs*” o “productos”) entregados por la Oficina (o los P/S que se indican actualmente en la etapa de planificación operacional en el PMIS) y sus resultados inmediatos, que reflejan los cambios inmediatos que se producen en las capacidades, las políticas o los programas de los Estados Miembros cuando estos usan los productos y servicios entregados por la Oficina (este nivel se refleja actualmente en el nivel de los indicadores de resultados inmediatos del presupuesto por programas). El reto consistirá en garantizar que el nivel 2 presente un buen panorama general de la labor de la Oficina en la Región, con un número manejable de productos y efectos directos.

4.c. Nivel 3: indicadores clave de desempeño que miden la eficiencia de la Organización en la obtención de estos resultados (actualmente no se miden en medida suficiente por medio de los resultados intermedios 27 y 28).

4.d. Asegurarse de que se elaboren marcos sistemáticos de desempeño, con sus indicadores y resultados de desempeño, para las nuevas iniciativas de la OPS en todos los niveles.

5. Garantizar que la presupuestación y el seguimiento se centren cada vez más en los resultados:

5.a. La Unidad de Presupuesto del PBE debe seguir examinando los procesos y sistemas que puedan facilitar la transición a la presupuestación y el seguimiento basados en resultados, y debe basar los procesos de toma de decisiones en el progreso realizado hacia las metas previstas de los P/S (“*outputs*”) y no solo en los desembolsos o la utilización del presupuesto. A fin de respaldar estas medidas, se podría hacer lo siguiente:

i. Revisar el PMIS (o la práctica actual de determinación de los P/S) para que se pueda llevar un registro detallado de los productos (P/S) vinculados a productos genéricos o estandarizados y asegurarse de que la lista de estos productos sea manejable (es decir, que no contenga más de 30 o cualquier otro número que ayude a captar la naturaleza del trabajo de la Oficina en los Estados Miembros) y esté vinculada a metas cuantitativas. Si no se puede usar o adaptar el PMIS con este fin, habría que considerar la posibilidad de crear una nueva herramienta informática, posiblemente vinculada al PMIS, que ayude a dar seguimiento a los avances realizados en la entrega de los P/S (“*outputs*” o “*productos*”) planificados en los PTB de las entidades, y a reforzar los mecanismos de retroalimentación a partir de estos datos y procesos de planificación y toma de decisiones más basados en los resultados. Además, el propósito será consolidar o combinar los productos (“*outputs*”) tanto planificados como entregados. En el Cuadro 9 se presentan algunos ejemplos de productos detallados y su correspondencia con productos estandarizados.

Cuadro 9. Ejemplos de productos (“*outputs*”, los actuales “*resultados inmediatos*”)

	Productos detallados o específicos	Productos estándares o genéricos
Finalidad	Se definirán y se les dará seguimiento en el PMIS (o en otra herramienta informática) y se los vinculará a tareas o actividades específicas y a los requisitos presupuestarios conexos.	Estarán vinculados, en el PMIS o en otra herramienta informática, a productos (“ <i>outputs</i> ”) detallados, con una meta cuantitativa relacionada, para facilitar la combinación posterior de datos.
Ejemplos	Instructores capacitados en el manejo de urgencias obstétricas	Personas capacitadas
	Evaluación de la situación epidemiológica de la brucelosis	Estudio o encuesta preparados

6. Aumentar la eficiencia y la eficacia de los procesos de seguimiento de la OPS y asegurarse de que la OPS pueda medir más adecuadamente su contribución a los resultados de desarrollo:

6.a. Considerar la posibilidad de hacer mediciones y de presentar informes sobre los indicadores de los resultados intermedios (“*outcomes*” o “*efectos*”) y del impacto únicamente al final de cada bienio, en vista de que se necesita tiempo para que los P/S entregados den lugar a estos efectos y al impacto.

6.b. Asegurarse de que en el proceso del PMA se puedan medir los resultados inmediatos de la utilización de los P/S entregados por la Oficina en los Estados Miembros mediante el establecimiento de indicadores de “efectos” (los actuales “resultados intermedios”) de nivel 2 que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas y oportunos (conocidos como SMART por su sigla en inglés; véase también la recomendación 3.a). Asegurarse además de que haya un mecanismo de retroalimentación directa del proceso del PMA al proceso de planificación y programación.

6.c. Adaptar o crear un módulo especial en el PMIS o crear una nueva herramienta informática para capturar los marcos de resultados de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, con la cuantificación de las metas para los principales P/S previstos, y dejar constancia de los logros relacionados con la frecuencia que requiera cada donante.

6.d. Introducir mecanismos de aseguramiento de la calidad para controlar la fiabilidad de la información reportada en el PMIS y garantizar que el proceso que conduce a la preparación de los informes de progreso a nivel de cada entidad se centre más en la calidad de los P/S entregados y en la forma en que los Estados Miembros los usan (o en sus “efectos” o “outcomes”).

6.e. Garantizar una mayor complementariedad entre el contenido de los informes de fin de bienio y el contenido del informe quinquenal del Director, y asegurarse de que en este último se describan todos los P/S entregados por la Oficina por medio de la cooperación técnica, de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias y de los fondos de compras, y la forma en que hayan contribuido a los efectos (“outcomes” o los actuales “resultados intermedios”) y el impacto medidos.

6.f. Mejorar el uso de la función de evaluación como herramienta importante para determinar la contribución de la OPS a los resultados medidos usando, por ejemplo, herramientas como el análisis de la contribución.

7. Garantizar la medición y el seguimiento adecuados del desempeño y la eficiencia de la Organización:

7.a. Reflexionar sobre la oportunidad de introducir un sistema electrónico de seguimiento de procesos clave que requieren la aprobación de la Sede o de las oficinas subregionales, a fin de medir el tiempo transcurrido entre el inicio de la solicitud y la aprobación.

7.b. Profundizar la integración del SPMS en el PMIS o buscar formas de aprovechar los puntos fuertes de ambos sistemas de una manera coherente y complementaria —o examinar otros sistemas— para que el seguimiento y reporte estratégicos y basados en resultados se lleven a cabo en todos los niveles, abarquen toda la programación y formen parte del ciclo de retroalimentación y aprendizaje continuos.

8. Aprovechar las oportunidades de mejorar la coordinación y la coherencia con la OMS:

8.a. Simplificar la recopilación de datos de indicadores para la OMS y la OPS a nivel de país mediante el establecimiento de indicadores comunes y el fomento del intercambio de datos entre ambas organizaciones. Siempre que sea posible, tratar de sincronizar los ciclos de reporte y planificación entre ambas organizaciones para consolidar los esfuerzos y evitar la duplicación de tareas.

8.b. Buscar oportunidades para que la OMS y la OPS tengan sistemas comunes dedicados al seguimiento y reporte.

8.c. Fomentar las evaluaciones conjuntas y las oportunidades comunes de capacitación y aprendizaje entre la OMS y la OPS encaminadas a fortalecer la capacidad, el aprendizaje y el intercambio dentro de ambas organizaciones y entre ellas.

6.5 Evaluación y aprendizaje

Es necesario que la OPS adopte un enfoque integral de la gestión basada en resultados que incorpore de una manera continua la evaluación independiente y el aprendizaje en sus procesos de planificación. Este enfoque no solo garantiza la rendición de cuentas y la transparencia, sino que también mejora la gestión adaptativa basada en resultados⁶⁶ y fomenta la mejora continua y la innovación. Además, es un marco integral que abarca la planificación estratégica, el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje para facilitar la toma de decisiones basadas en la evidencia y promover una cultura de aprendizaje en la Organización.

9. Garantizar la utilización de los hallazgos de las evaluaciones en la toma de decisiones y velar por que las iniciativas futuras se basen en la evidencia y en las buenas prácticas:

9.a. Adoptar un enfoque sistémico a fin de traducir las recomendaciones de las evaluaciones en conocimientos que puedan aplicarse y que estén en consonancia con los resultados y las prioridades de la Organización.

9.b. Realizar evaluaciones periódicas en momentos clave, como las evaluaciones formativas (realizadas en la fase de implementación para obtener información en tiempo real y fundamentar la gestión adaptativa basada en resultados) y las evaluaciones sumativas (realizadas al final de los proyectos como evaluación integral y como base para el aprendizaje y la rendición de cuentas), a fin de comprender la solidez de los planes, la eficacia de las intervenciones e indicar áreas de mejora.

9.c. Asegurarse de que los planes de evaluación a nivel institucional, regional y de país se formulen y se programen de manera tal que se pueda evaluar y reportar periódicamente el impacto de las actividades de la OPS y su contribución a los resultados obtenidos.

9.d. Incluir actividades y recursos para llevar a cabo ejercicios de aprendizaje en los que participen asociados y otras partes interesadas clave.

⁶⁶ Manual de gestión basada en resultados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) [en inglés].

9.e. Fomentar una cultura de evaluación y crear oportunidades y espacios para el aprendizaje haciendo preguntas evaluativas en la planificación, las evaluaciones del desempeño y los eventos de aprendizaje.

10. Incorporar el aprendizaje en el proceso de planificación y mejorar el aprendizaje dentro de la Organización:

10.a. Crear una cultura de intercambio de conocimientos que valore las enseñanzas adquiridas, en consonancia con los principios establecidos en la “Estrategia de gestión del conocimiento de la OPS”.

10.b. Establecer comunidades de práctica, así como foros para el intercambio periódico de conocimientos, y usar plataformas digitales para difundir información, como se subraya en la estrategia de salud digital de la OPS.

10.c. Garantizar que el personal de todos los niveles tenga la capacidad y los recursos necesarios para planificar, aplicar y usar eficazmente la gestión basada en resultados. Esto implica brindar capacitación sobre la recopilación y el análisis de datos, la evaluación centrada en la utilización, y la gestión del conocimiento.⁶⁷

10.d. Impulsar y ampliar las revisiones posteriores a la acción (AAR, por su sigla en inglés), en las que los equipos se reúnen periódicamente para evaluar sus acciones y señalar oportunidades de mejora, a fin de asegurarse de que se esté llevando a cabo un seguimiento. Se podría considerar la posibilidad de ampliar el PMA para esto.

10.e. Incorporar la práctica reflexiva – es decir, el proceso de revisar y analizar sistemáticamente las experiencias, las actividades y los resultados pasados – para extraer ideas, lecciones aprendidas y oportunidades de mejora. También en este caso se podría considerar la posibilidad de ampliar el PMA para esto.

10.f. Facilitar la innovación y la experimentación al crear procesos y pautas para que los equipos experimenten e innoven con el fin de buscar nuevos enfoques para mejorar el trabajo de la OPS en las áreas relacionadas con la gestión basada en resultados.

11. Promover el fortalecimiento y el uso de la evaluación sistemática como instrumento importante para apoyar la gestión basada en resultados:

11.a. Actualizar el marco conceptual de la gestión basada en resultados a fin de reconocer el papel de la evaluación, complementar el seguimiento y proporcionar a la OPS una comprensión más profunda del desempeño y su contribución a los resultados.

11.b. Continuar asegurando que la función de evaluación se centre aún más en la medición de la “contribución de la OPS al logro de resultados.”

⁶⁷ Metodología del PNUD para la evaluación de la capacidad.

11.c. Asegurarse de que la función de evaluación esté plenamente integrada en el marco y el ciclo de la gestión basada en resultados, incluso en el caso de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias.

11.d. Considerar la necesidad de contar con recursos humanos para la evaluación en el terreno; por ejemplo, especialistas en evaluación (sub)regionales. Es necesario que la OPS considere la posibilidad de crear un modelo para la formación de este tipo de especialistas y asignarles los recursos necesarios, así como la designación y la capacitación de puntos focales de evaluación a nivel de país, entre otros recursos que se podrían considerar.

12. Elaborar y poner en práctica un programa de capacitación sobre la gestión basada en resultados, con una serie de cursos orientados a diferentes funciones y responsabilidades en el proceso de gestión basada en resultados. Con ese fin, la OPS debe considerar lo siguiente:

12.a. Un curso obligatorio sobre los aspectos básicos de la gestión basada en resultados. De este modo se garantizará un entendimiento común del lenguaje y la terminología que usa la OPS en este marco. El curso debe incluir las cuatro fases o elementos de la gestión basada en resultados: planificación, seguimiento y reporte, evaluación y aprendizaje.

12.b. Un curso avanzado para el personal que desempeñe funciones de gestión basada en resultados. Sobre la base del curso básico, en este curso se amplían los conocimientos sobre el uso detallado de las herramientas, los sistemas y los procesos de la OPS, y se presta especial atención a la aplicación de la gestión basada en resultados, el control de calidad, la búsqueda de soluciones para abordar desafíos, la mejora de los procesos y la innovación en el uso de nuevos enfoques y herramientas de la gestión basada en resultados.

12.c. Un curso para gerentes (cargos directivos) sobre sus funciones en el ciclo de la gestión basada en resultados, con el objetivo de comprender el entorno propicio que deben crear para facilitar el uso de prácticas de gestión basada en resultados, tales como el aprendizaje, la práctica reflexiva, la innovación, la adaptación y la mejora continua. Este curso debe hacer hincapié en el papel de estos funcionarios al dirigir sus equipos y en el fomento de una cultura de gestión basada en resultados.

6.6 Otras áreas

13. Mejorar la coordinación y fomentar un entendimiento común de la gestión basada en resultados en toda la OPS:

13.a. Buscar mecanismos de comunicación más activos y sistemáticos entre los distintos niveles, departamentos y unidades de la Organización en lo que se refiere a las funciones y las responsabilidades en el marco de la gestión basada en resultados.

13.b. Mejorar la comunicación interna y externa sobre los logros de la OPS y sus contribuciones a los resultados intermedios y el impacto, con el fin de motivar y guiar al personal.

14. Continuar y profundizar la priorización de la gestión basada en resultados en toda la Organización por medio de un liderazgo más firme:

14.a. El personal directivo superior de la OPS debe aprovechar esta evaluación, así como la preparación del nuevo Plan Estratégico, para manifestar ante la Organización su compromiso continuo con una cultura de resultados y la gestión basada en la obtención de resultados como la filosofía de gestión de la OPS en adelante. A fin de responder a la necesidad de un liderazgo firme en la comunicación sobre la aplicación de la gestión basada en resultados, incluido el uso de defensores de este enfoque, es necesario proporcionar capacitación, orientación y los recursos necesarios en todos los niveles de la Organización.

14.b. El personal directivo superior debe liderar y apoyar de manera visible, periódica y congruente la gestión basada en resultados por medio de sus palabras y acciones; por ejemplo, esperar información sobre los resultados, asignar recursos para la gestión basada en resultados, fomentar la labor de campeones de este enfoque y gestionar las expectativas en torno a la gestión basada en resultados.

7 Hoja de ruta para la gestión basada en resultados en la OPS: un enfoque gradual

7.1 El modelo de la Dependencia Común de Inspección: marco de madurez

La Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas elaboró un modelo para la aplicación de la gestión basada en resultados⁶⁸. Este modelo se diseñó con el fin de promover la coherencia y facilitar la colaboración en la adopción generalizada de la gestión basada en resultados en el sistema de las Naciones Unidas. Sirve de guía integral para la aplicación de la gestión basada en resultados en todo el sistema de las Naciones Unidas y ofrece un enfoque estructurado para evaluar su desarrollo. Entre los principales componentes del modelo cabe señalar un marco de evaluación comparativa que define las características de un marco de gestión basada en resultados de buena calidad cuando se integran los principios en los componentes de la gestión. Además, el modelo incorpora una metodología para evaluar las diversas etapas del desarrollo de la gestión y los resultados obtenidos. La finalidad de este enfoque integral es simplificar la incorporación de la gestión basada en resultados, fomentar una cultura orientada a la obtención de resultados en las Naciones Unidas y aumentar la eficacia de las iniciativas de desarrollo.

El modelo se basa en cinco etapas que pueden usarse como metodología con el fin de evaluar a las organizaciones que ponen en marcha un proceso para adoptar la gestión basada en resultados.

- Etapa 1: no se usa la gestión basada en resultados.
- Etapa 2: exploración de los principios de la gestión basada en resultados.
- Etapa 3: la gestión basada en resultados se integra ampliamente en las organizaciones.
- Etapa 4: la gestión basada en resultados está plenamente integrada y se está actualizando y perfeccionando sobre la base de las lecciones aprendidas y el contexto institucional.
- Etapa 5: la integración o institucionalización de la gestión basada en resultados está en proceso de renovación, sobre la base de los exámenes, las evaluaciones, las valoraciones y las lecciones aprendidas.

En el Anexo 9 (Volumen II, en inglés) se presenta más información sobre las cinco etapas.

⁶⁸ DCI (2017).

De acuerdo con los hallazgos de la evaluación, se puede considerar que la OPS se encuentra entre las etapas 3 y 4. En la etapa 3, las organizaciones están haciendo la transición para incorporar un marco integral de gestión basada en resultados y abandonar las antiguas prácticas. En la etapa 4, las organizaciones han incorporado plenamente la gestión basada en resultados, hay un aprendizaje continuo, se adoptan innovaciones y se presta una atención cada vez mayor a los resultados.

Las recomendaciones presentadas anteriormente en la sección 6 de este informe tienen por objeto ayudar a la OPS a pasar de la etapa 3 a la 4. A continuación se propone brevemente un enfoque por etapas.

7.2 Enfoque gradual

El personal directivo de la OPS debería considerar un enfoque gradual en fases para aplicar las recomendaciones de este informe, tomando como punto de partida las áreas en las que la OPS ya ha hecho algunos avances en el 2023:

- Fase I
 - ◇ Crear un programa de capacitación sobre gestión basada en resultados.
 - Considerar sinergias con la OMS.
 - ◇ Establecer una unidad de aprendizaje o designar a un responsable en el PBE.
 - Crear condiciones propicias para incorporar el aprendizaje en el proceso de gestión basada en resultados.
 - ◇ Continuar los esfuerzos para seguir integrando la función de evaluación con todo el marco y el ciclo de la gestión basada en resultados, incluso para los proyectos financiados con contribuciones voluntarias.
 - ◇ Asegurar mecanismos de comunicación más activos y congruentes entre los distintos niveles de la Organización, en particular sobre los logros de la OPS y sus contribuciones a los resultados intermedios y el impacto.
 - ◇ Revisar los principios y la función del próximo Plan Estratégico en relación con la ASSA2030 y reflexionar sobre su valor agregado conceptual.
 - ◇ Elaborar y comenzar a implementar un plan de acción sobre la gestión basada en resultados en torno a un marco actualizado.
 - Se sugiere adoptar un enfoque participativo (por ejemplo, talleres).
- Fase II
 - ◇ Elaborar una teoría integral del cambio para el Plan Estratégico de la OPS y revisar las definiciones más recientes adoptadas para productos y servicios, resultados inmediatos (“*outputs*” o “productos”) y resultados intermedios (“*outcomes*” o “efectos”).

- ◇ Revisar y actualizar el documento del marco del 2010, a fin de que refleje los cambios en los procesos, las funciones y la terminología que se produjeron desde que se publicó el documento.
- ◇ Introducir un proceso formal para adaptar los planes estratégicos o los presupuestos por programas de la OPS teniendo en cuenta las prioridades y necesidades nuevas y emergentes (por ejemplo, una nueva pandemia o una emergencia de salud).
- ◇ Asegurarse de que la planificación estratégica y el marco programático —incluidos la teoría del cambio, los resultados y los indicadores perfeccionados— sean más congruentes y simplificados.
- ◇ Asegurarse de que el marco de seguimiento de la OPS sea útil para medir la eficiencia institucional de la Organización y su contribución a los resultados en materia de desarrollo.
- ◇ Mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso del PMA de la OPS y los sistemas de seguimiento y reporte que lo sustentan (SPMS y PMIS, inclusión de contribuciones voluntarias, perfeccionamiento de los sistemas sobre la base del marco estratégico revisado).
- ◇ Cerciorarse de que el personal de la OPS a nivel subregional y de país cuente con capacidad adecuada para la gestión basada en resultados y para el seguimiento y la evaluación.
 - Considerar las sinergias con la OMS.
- Fase III
 - ◇ Asegurarse de que los marcos de presupuestación y de seguimiento a nivel de país se centren más en los resultados.
 - ◇ Garantizar la medición y el seguimiento adecuados del desempeño y la eficiencia institucionales, y fortalecer los mecanismos de retroalimentación, desde el seguimiento y reporte hasta la planificación estratégica y la programación.
 - ◇ Simplificar la recopilación de datos para los indicadores de la OMS y la OPS a nivel de país, y buscar más sinergias.
 - ◇ Fortalecer la capacidad de evaluación en el terreno.
 - ◇ Mantener el liderazgo de la gestión basada en resultados.

En el Cuadro 10 a continuación se resumen las recomendaciones por entidad coordinadora y por plazo.

Se propone que haya una entidad coordinadora que, con la colaboración de otras entidades de la OPS, estará a cargo de velar por la aplicación de la recomendación. Sin embargo, para garantizar la utilidad y eficacia de la evaluación y sus recomendaciones, es fundamental contar con el apoyo, el respaldo, el liderazgo y la participación de la Gerencia Ejecutiva (EXM) de la OPS y el compromiso de toda la Organización.

Cuadro 10. Recomendaciones por entidad responsable y por plazo

Recomendaciones	Entidad responsable de la propuesta	Plazo
1. Mejorar la base conceptual del marco de la OPS de gestión basada en resultados y documentar los cambios recientes o nuevos (es decir, elaborar una teoría integral del cambio para el Plan Estratégico de la OPS y revisar las definiciones más recientes adoptadas para productos y servicios, resultados inmediatos [" <i>outputs</i> " o "productos"] y resultados intermedios [" <i>outcomes</i> " o "efectos"]).	Entidad coordinadora: PBE	A mediano plazo
2. Garantizar que los marcos de planificación estratégica, seguimiento y reporte sean más coherentes y proporcionen una mejor base para el seguimiento de la labor de la Oficina y su contribución a los resultados de desarrollo en la Región, así como para la medición de su desempeño en la ejecución de su programa de trabajo.	Entidad coordinadora: PBE EIH	A mediano plazo
3. Garantizar que el resultado del proceso de planificación estratégica sea plenamente pertinente a fin de abordar las necesidades y las prioridades de los Estados Miembros, y que siga siéndolo durante todo el período abarcado por el Plan Estratégico (es decir, introducir un proceso formal para adaptar los planes estratégicos o los presupuestos por programas teniendo en cuenta las prioridades emergentes; maximizar el potencial del proceso de las ECP; revisar los principios y la función del próximo Plan Estratégico en relación con la ASSA2030).	Entidad coordinadora: PBE, CSC	A mediano plazo
4. Garantizar que los marcos de seguimiento y reporte de la OPS sean útiles para medir y reportar el trabajo de la Oficina, su contribución a los resultados de desarrollo en la Región y su eficiencia general en la ejecución de su programa de trabajo.	Entidad coordinadora: PBE DIR, AM	A mediano plazo
5. Garantizar que la presupuestación y el seguimiento a nivel de país se centren cada vez más en los resultados (es decir, la Unidad de Presupuesto de PBE debe seguir examinando los procesos y sistemas que puedan facilitar la transición a la presupuestación y el seguimiento basados en resultados, y debe basar los procesos de toma de decisiones en el progreso realizado hacia las metas previstas de los P/S (" <i>outputs</i> ") y no solo en los desembolsos o la utilización del presupuesto).	Entidad coordinadora: PBE	A largo plazo
6. Aumentar la eficiencia y la eficacia de los procesos de seguimiento de la OPS y asegurarse de que la OPS pueda medir más adecuadamente su contribución a los resultados de desarrollo.	Entidad coordinadora: PBE EIH, ERP, ITS	A largo plazo
7. Garantizar la medición y el seguimiento adecuados del desempeño y la eficiencia de la Organización.	Entidad coordinadora: PBE	A mediano plazo
8. Aprovechar las oportunidades de mejorar la coordinación y la coherencia con la OMS.	Entidad coordinadora: PBE EVL (OMS)	A corto plazo
9. Garantizar la utilización de los hallazgos de las evaluaciones en la toma de decisiones y velar por que las iniciativas futuras se basen en la evidencia y en buenas prácticas.	Entidad coordinadora: PBE	A corto plazo
10. Incorporar el aprendizaje en el proceso de planificación y mejorar el aprendizaje dentro de la Organización.	Entidad coordinadora: PBE HRM	A corto plazo
11. Promover el fortalecimiento y el uso de la evaluación sistemática como instrumento importante para apoyar la gestión basada en resultados.	Entidad coordinadora: PBE	A mediano plazo
12. Elaborar y poner en práctica un programa de capacitación sobre la gestión basada en resultados, con una serie de cursos orientados a diferentes funciones y responsabilidades en el proceso de gestión basada en resultados.	Entidad coordinadora: PBE HRM	A corto plazo
13. Mejorar la coordinación y fomentar un entendimiento común de la gestión basada en resultados en toda la OPS.	Entidad coordinadora: PBE CMU	A corto plazo
14. Continuar y profundizar la priorización de la gestión basada en resultados en toda la Organización por medio de un liderazgo más firme.	Entidad coordinadora: EXM	Permanente

Como organismo especializado en salud pública en las Américas, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) está en el centro de la lucha contra las enfermedades, de la respuesta a emergencias y desastres, y del fortalecimiento de los sistemas regionales de salud. Para destacar sus esfuerzos y amplificar sus resultados, la OPS adoptó en toda la organización un marco de gestión basada en resultados (GBR) en 2010.

Dados estos avances hacia una GBR más integral en la gestión del portafolio de la OPS, la Organización condujo un análisis de los logros alcanzados hasta la fecha. Este informe es el primero de este tipo: una evaluación externa exhaustiva del marco de la GBR de la OPS. Se realizó para examinar la implementación de la GBR, incluido su funcionamiento, el valor añadido a la labor de la OPS y los detalles sobre las mejoras que se podrían introducir. En la evaluación se abarcaron los cuatro componentes del marco de la GBR: Planificación estratégica y operativa; implementación, seguimiento y evaluación de desempeño; evaluación independiente y aprendizaje, y rendición de cuentas; y consideró el período de enero de 2008 a diciembre de 2022 en todos los niveles de la OPS (entidades regionales, subregionales y las oficinas de país).

OPS



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud
OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas

www.paho.org

